

NOVINARI I MEDIJI NA SUDU

2015-2017

ANALIZA POSTUPAKA PROTIV NOVINARA I MEDIJA I
PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE



YUCOM

Komitet pravnikā za ljudska prava



FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO,
SRBIJA

Izdavač:



Kneza Miloša 4, 11000 Beograd

Tel: 011/3344 235

Fax: 011/3344 425

E-mail: office@yucom.org.rs

Web site: www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Milan Antonijević

Priredio:

Milan Filipović



.....

Publikacija je nastala u okviru projekta „*Odnos pravosuđa prema slobodi medija*“ koji je podržan od strane Fondacije za otvoreno društvo. Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Fondacije za otvoreno društvo.

.....

SADRŽAJ

I.	UVOD.....	4
II.	PRAVNI OKVIR.....	7
1.	MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR.....	7
2.	DOMAĆI PRAVNI OKVIR	9
III.	PARNIČNI POSTUPAK.....	16
IV.	PREKRŠAJNI POSTUPAK.....	23
V.	POSTUPAK ZA PRIVREDNE PRESTUPE.....	30
VI.	KRIVIČNI POSTUPAK.....	32
VII.	POSTUPAK PRED UPRAVNIM SUDOM.....	36
VIII.	POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM	39
IX.	POSTUPAK PRED EVROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA	45
3.	RELEVANTNA PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA.....	47
X.	PREDLOZI	54

I. UVOD

Visoki troškovi i dugo trajanje sudskih postupaka su otežali pristup pravdi velikom broju građana, a posebno ranjivim društvenim grupama. Kako Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, uprkos obećanjima, još uvek nije usvojen, građani slabijih primanja su prinuđeni da se na sudu zastupaju sami, što uz preopterećenost sudova, dovodi do odugovlačenja postupaka, finansijskog iscrpljivanja građana i čestih negativnih ishoda. Rezultat je nizak stepen poverenja građana u pravosuđe i porast stereotipa o korupciji.

Pojedini mediji sa druge strane dodatno podrivaju već narušeno poverenje građana u pravosuđe, izveštavanjem koje obiluje senzacionalizmom, nedostatkom znanja o osnovnim pravnim institutima i čestom povredom pretpostavke nevinosti. Senzacionalistički naslovi o hapšenjima lica koja su unapred osuđena od strane medija i političara, a koja na kraju budu oslobođena u suđenjima za korupciju, dovode o očekivanog ishoda. Mogućnost pravosuđa da ostvari svoju preventivnu funkciju je ozbiljno narušena, a građani postaju demotivisani da prijavljuju krivična dela i da svedoče na sudu.

Tradicionalna uloga medija da objektivno, potpuno i pravovremeno informišu javnost o događajima od javnog interesa, sve više se potiskuje u korist tabloidne uloge obezbeđivanja jeftine i vulgarne zabave koja građane gura u sve dublju apatiju. Čini se da dominantna uloga medija sve više postaje da ubede građane da je svaki vid njihove participacije u političkom odlučivanju besmislen i bespotreban. Nezavisni novinari i mediji koji pak svoju ulogu u sprečavanju daljeg urušavanja demokratije i izgradnji vladavine shvataju ozbiljno, bivaju potisnuti na marginu, izloženi pretnjama, nasiljem i zastrašivanjem, koje retko rezultiraju u istragama i još ređe presudama.

Pritisak na nezavisne medije koji nisu naklonjeni državnim vlastima i koji ne uživaju koristi iz takvog odnosa se vrši se i pokretanjem postupaka za naknadu štete za povredu časti i ugleda. Naime javni funkcioneri i njima bliske osobe često pokreću sudske postupke koji nezavisno od ishoda vode do finansijskog iscrpljivanja medija koji ne mogu uvek računati na finansijsku pomoć države¹ ali ni na reklamne prihode iz privatnog sektora, koji su neretko pod uticajem ljudi bliskih državnim vlasti.

Ono što je zajedničko i pravosuđu i medijima² je kontrolna uloga koju bi trebalo da imaju u odnosu na državnu vlast. U praksi međutim putem uticaja na izbor nosilaca pravosudnih funkcija i kontrolom finansiranja medija, državna vlast je ta koja ostvaruje snažan uticaj na njih. U odnosu pravosuđa i medija možemo videti kako državna vlast koristi poluge kontrole da gradi i održava međusobno nepoverenje, u nameri da ove dve institucije spreči da kroz međusobnu saradnju ostvare svoj pun demokratski potencijal i da preuzmu sopstvene uloge u sistemu kočnica i ravnoteža.

Cilj projekta „Odnos pravosuđa prema slobodi medija“ je pružanje podrške novinarima, medijima i pravosuđu, praćenjem i analizom medijskih postupaka protiv novinara i medija, uočavanjem izazova koji se javljaju u primeni zakona i ukazivanjem na potrebu ujednačavanja domaće sudske prakse i njenog usklađivanja sa međunarodnim standardima u oblasti slobode izražavanja i slobode medija.

Selekcija predmeta koji su praćeni vršena je na osnovu odgovora na upitnike poslate na adrese preko 500 medija i medijskih udruženja. Posebna pažnja je posvećena mogućnosti praćenja predmeta van Beograda koji se tiču slobode medija, kao i predmetima u kojima su tužiocima javni funkcioneri ili bliska lica. Na osnovu odgovora na upitnike pored Beograda su odabrani i Novi Sad, Niš i Kragujevac, kao gradovi kojima će biti posvećena posebna pažnja prilikom prikupljanja podataka za analizu. Analizom su obuhvaćeni

¹ Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije iz decembra 2015. godine opisao je neke od nezvaničnih načina na koje državne vlasti finansiraju rad medija između ostalog navodeći i unosne ugovore za usluge oglašavanja, video produkcije, pravljenja veb stranice sa državnim i javnim komunalnim preduzećima. Izveštaj dostupan na:

<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Izvestaj%20o%20medijima%20konacna%20verzija.pdf>

² Mediji se često nazivaju i četvrtom granom vlasti

parnični, krivični i prekršajni postupci, postupci za privredne prestupe, kao i postupci pred Upravnim i Ustavnim sudom, a u kojima se novinari i mediji mogu pojaviti kao stranke.

Imajući u vidu da se pred sudovima ne vode posebni upisnici za novinare i medije, deo istraživanja posvećen efikasnosti postupanja sudova u tim predmetima je bio moguć samo u postupcima pred Višim sudom u Beogradu i postupcima pred prekršajnim i privrednim sudovima, gde se ti predmeti evidentiraju prema Zakonu po kojem se vode. Uz poteškoće i inicijalni negativan odgovor, došli smo i do podataka Upravnog suda u vezi sa postupcima vezanim za sufinansiranje medijskih projekata. Uočeni izazovi kao i poteškoće na koje smo naišli tokom realizacije projekta predstavljaju osnovu preporuka koje smo sastavili i uputili svim relevantnim državnim institucijama, medijima, medijskim udruženjima kao i javnosti, a koje će predstavljati i značajan alat za buduće zagovaranje za izmene postojećih propisa i praksi.

II. PRAVNI OKVIR

1. MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN³

Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima se priznaje značaj urođenog dostojanstva, jednakih i neotuđivih prava kao temelja slobode, pravde i mira u svetu. Ovom Deklaracijom je između ostalih prava garantovano je i pravo na slobodu izražavanja, te se tako u članu 19 navodi da *„Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.“*

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima⁴

Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, u skladu sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima UN, a u cilju unapređenja sveopšteg i stvarnog poštovanja ljudskih prava i sloboda, garantovana je u čl. 19 st. 2 Sloboda izražavanja, te je navedeno da *„Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumeva slobodu traženja, primanja i širenja obaveštenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru“* Dodatno je propisano da ograničenja ove

³ Usvojena rezolucijom Generalne skupština Ujedinjenih nacija 217 A (III) od 10. decembra 1948. godine.

⁴ Usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikovanje ili pristupanje rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200A (XXI) od 16. decembra 1966 godine. Stupio na snagu 23. marta 1976. godine u skladu sa članom 49. Službeni list SFRJ (Međunarodni ugovori) Br. 7/1971.

slobode moraju biti utvrđena zakonom i neophodna i to u vezi poštovanja prava ili ugleda drugih lica, zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka ili javnog zdravlja ili morala. Opštim komentaram Komiteta UN za ljudska prava⁵ br. 10 iz 1983. godine dodatno je pojašnjeno značenje ovih odredbi. Ovaj komentar se posebno bavi potrebom postojanja efikasnih mera, u kontekstu razvoja modernih tehnologija, za sprečavanje kontrole medija koja bi predstavljala ometanje prava na slobodu izražavanja na način koji nije dozvoljen stavom 3 člana 19 Pakta.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁶

Sloboda izražavanja je garantovana članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji u stavu 1 navodi da „*Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.*”

Isti član u stavu 2 propisuje da korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, te da se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama navodeći da ta ograničenja moraju biti propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu.

Izuzeci u odnosu na uživanje slobode izražavanja se mogu nametnuti u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

EKLJP je naročito značajna zbog bogate prakse Evropskog suda za ljudska prava koji sprovodi njene odredbe i koji ih svojim odlukama neprestano

⁵ Komitet je ugovorno telo uspostavljeno u skladu sa odredbom člana 28 radi praćenja primene Pakta u državama potpisnicama, kojem se građani mogu direktno obraćati sa individualnim predstavkama u vezi sa povredama prava garantovanih Paktom.

⁶ Rim, 4. novembra 1950. "Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/2003 i 5/2005. "

dodatno pojašnjava i stavlja u kontekst razvoja modernog društva. Primena odredbi Konvencije kao i standarda oblikovanih praksom ESLJP-a obavezna je i za domaće sudove budući da predstavlja deo našeg pravnog poretka koji se neposredno primenjuje.

2. DOMAĆI PRAVNI OKVIR

Ustav Republike Srbije

Ustav Republike Srbije članom 50 jemči slobodu medija, te propisuje da je svako slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja. Ustav izričito zabranjuje cenzuru, te navodi da nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja, ali samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanja teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Istim članom zajemčeno je i pravo na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije kojom je povređeno nečije pravo ili interes i prava na odgovor na objavljenu informaciju uređuje se zakonom.

Ustavom su garantovana i druga prava koja su povezana sa slobodom medija poput slobode mišljenja i izražavanja (član 46) i prava na obaveštenost (član 51). Članom 46 jemči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje. Kako se dalje navodi sloboda izražavanja se može ograničiti zakonom, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Ustav članom 20 propisuje da se ljudska i manjinska prava garantovana Ustavom mogu ograničiti zakonom ako to ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava.

Zakon o javnom informisanju i medijima⁷

Ovim zakonom se uređuje način ostvarivanja slobode javnog informisanja koja posebno obuhvata slobodu prikupljanja, objavljivanja i primanja informacija, slobodu formiranja i izražavanja ideja i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije novina i slobodu proizvodnje, pružanja i objavljivanja audio i audio-vizuelnih medijskih usluga, slobodu širenja informacija i ideja preko interneta i drugih platformi, kao i slobodu izdavanja medija i obavljanja delatnosti javnog informisanja.

Zakon promoviše uređivačku autonomiju medija i slobodan protok informacija. Zabranjeno je ugrožavanje istih vršenjem pritiska, pretnjom, odnosno ucenom urednika, novinara ili izvora informacija. Javno informisanje je slobodno i ne podleže cenzuri. Zakonom je propisan način ostvarivanja sudske zaštite u sporovima o objavljivanju ispravke informacije i odgovora na informaciju, zbog povrede zabrane govora mržnje, zaštite prava na privatni život, odnosno prava na lični zapis, propuštanja objavljivanja informacije, kao i naknade štete u vezi sa objavljivanjem informacije.

Zakon o elektronskim medijima⁸

Ovim Zakonom se uređuju uslovi i način pružanja audio i audio-vizuelnih medijskih usluga, uslovi i postupak za izdavanje dozvola za pružanje audio i audio-vizuelnih medijskih usluga, kao i druga pitanja od značaja za oblast

⁷ "Sl. glasnik RS", br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje

⁸ "Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon

elektronskih medija. Pored toga, Zakon uvodi Regulatorno telo za elektronske medije, te uređuje njegovu organizaciju, nadležnosti i rad.

Krivični zakonik⁹

Ovim zakonom uređeni su pojam krivičnog dela i pojam kazne, mere upozorenja i mere bezbednosti, a propisana su i krivična dela i krivične sankcije. Iako Zakon izričito ne navodi novinare kao izvršioce konkretnih krivičnih dela, u skladu sa prirodom tih krivičnih dela, novinari i urednici mogu snositi krivičnu odgovornosti (ili biti oštećeni) u svim krivičnim delima koja se izvršavaju putem medija poput krivičnog dela Uvreda (čl.170 st. 2), Iznošenje ličnih i porodičnih prilika (čl. 172 st. 2), Sprečavanje objavljivanja odgovora i ispravke (čl. 150), Neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka (čl. 145), Povreda moralnih prava autora i interpretatora (čl.198), Neovlašćeno iskorišćavanje autorskog dela ili predmeta srodnog prava (čl.199) Povreda tajnosti postupka (čl. 337) Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (čl. 317). Pored zabrane sadržane u Zakonu o javnom informisanju i medijima, govor mržnje je izričito inkriminisan članom 387 stav 4 Krivičnog zakonika (rasna i druga diskriminacija) koji glasi: "*Ko širi ili na drugi način učini javno dostupnim tekstove, slike ili svako drugo predstavljanje ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje, protiv bilo kojeg lica ili grupe lica, zasnovanih na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine*" Zakonik sadrži i posebne odredbe o krivičnim delima učinjenim putem štampe ili drugih sredstava javnog informisanja, kojima propisuje uslove za krivičnu odgovornost urednika, izdavača, štampara i proizvođača, kao i isključenje odgovornosti u slučaju zaštite novinarskih izvora (čl. 38 – čl. 41).

⁹ "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti¹⁰

Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti utvrđuju se uslovi za za sakupljanje i obradu ličnih podataka, prava i zaštita lica čiji podaci se sakupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite ličnih podataka, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka od ličnosti, te prenos podataka van Srbije. Antidiskriminacionom klauzulom utvrđeno je da svaka osoba ima pravo na zaštitu ličnih podataka bez obzira na njihovu nacionalnost i prebivalište, rasu, starost, pol, jezik, veru, političku i drugu pripadnost, etničku pripadnost, socijalnu pripadnost i status, bogatstvo, rođenje, obrazovanje, društveni položaj ili bilo koje druge lične karakteristike. Zakon predviđa instituciju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je kao nezavisno telo, odgovoran za zaštitu ličnih podataka.¹¹

Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja¹²

Zakon je usvojen sa ciljem da omogući ostvarivanje prava na pristup informacijama od državnih organa. U skladu sa pravima koja su Zakonom propisana, podnosilac zahteva ima pravo da bude informisan da li državni organi poseduju traženu informaciju, pravo da mu bude omogućen besplatan uvid u dokument koji sadrži informaciju, pravo da dobije kopiju dokumenta koji sadrži traženu informaciju i da mu ista bude poslata poštom, faksom, elektronski ili na drugi način. Ako su tražene informacije već dostupne javnosti, podnosilac zahteva ima pravo da ga obaveste o tome gde i kada su objavljene. U skladu sa Zakonom, informacije od javnog značaja su informacije koje poseduje organ javne vlasti, nastao u toku ili koji se odnose

¹⁰ "Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 104/2009 - dr. zakon, 68/2012 -odluka US i 107/2012

¹² "Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

na rad organa javne vlasti, koji se nalazi u dokumentu i odnosi se na sve što javnost ima opravdan interes da zna¹³

Zakon o parničnom postupku¹⁴

Ovi zakonom je uređena su pravila postupka za pružanje sudske pravne zaštite po kojima se postupa i odlučuje u parnicama za rešavanje sporova nastalih povodom povrede prava ličnosti i sporova iz porodičnih, radnih, privrednih, imovinskopravnih i drugih građanskopravnih odnosa, osim sporova za koje je posebnim zakonom propisana druga vrsta postupka. Odredbe ovog zakona se shodno primenjuju u parnicama pokrenutim po onovu Zakona o javnom informisanju i medijima, osim ukoliko tim Zakonom nije drugačije određeno.

Zakon o krivičnom postupku¹⁵

Ovaj zakon utvrđuje pravila čiji je cilj da niko nevin ne bude osuđen, a da se učiniocu krivičnog dela izrekne krivična sankcija pod uslovima koje propisuje krivični zakon, na osnovu zakonito i pravično sprovedenog postupka. Ovim zakonom utvrđuju se i pravila o uslovnom otpustu, rehabilitaciji, prestanku mere bezbednosti i pravnih posledica osude, ostvarivanju prava lica neosnovano lišenog slobode i neosnovano osuđenog, oduzimanju imovinske koristi, rešavanju imovinskopravnog zahteva i izdavanju poternice i objave. U kontekstu medijskih sloboda ovaj Zakon je od velikog značaja za

¹³ Ovaj Zakon je nezamenljiva alatka u sprovođenju istraživanja, posebno u vezi sa korupcijom u državnim institucijama. U praksi međutim, postoje višegodišnji nerešeni problemi sa dobijanjem podataka u situacijama u kojima je Vlada zadužena za izvršenje rešenja Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja .

¹⁴ "Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US i 55/2014

¹⁵ "Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014

procesuiranje krivičnih dela koja su vezana za uživanje slobode medija, a u kojim se novinari mogu pojaviti kao okrivljeni ili kao oštećeni.

Zakon o opštem upravnom postupku¹⁶

Ovim Zakonom se uređuje postupak u kojem državni organi, ustanove, javna preduzeća i regulatorna tela odlučuju o pravima i dužnostima fizičkih i pravnih lica u upravnim stvarima. U kontekstu rada medija i novinara, odredbe ovog Zakona se primenjuju u radu Regulatornog tela za elektronske medije, kao i prilikom odlučivanja o projektnom sufinansiranju proizvodnje medijskih sadržaja od javnog značaja.

Zakon o upravnim sporovima¹⁷

Ovim Zakonom je uređen postupak pred Upravnim sudom, predmet spora, nadležnost za rešavanje upravnih sporova, stranke, pravila postupka, pravna sredstva i izvršenje donetih sudskih presuda. U upravnom sporu obezbeđuje se sudska zaštita prava i interesa, kao i kontrola zakonitosti odluka u upravnim stvarima. U skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima, pokretanje upravnog spora je pravni lek protiv odluke o sufinansiranju proizvodnje medijskih sadržaja od javnog značaja, dok je prema Zakonu o elektronskim medijima, pokretanje upravnog spora pravni lek protiv odluka Regulatornog tela za elektronske medije. U oba slučaja umesto uobičajnog dvostepenog upravnog postupka, mogućnost obraćanja Upravnom sudu se dobija odmah nakon prvostepenog rešenja koje je konačno¹⁸.

¹⁶ "Sl. glasnik RS", br. 18/2016

¹⁷ "Sl. glasnik RS", br. 111/2009

¹⁸ Iako je namere zakonodavca bila obezbeđivanje blagovremene sudske zaštite i kontrole zakonitosti upravnih akata, u praksi zbog dugog trajanja postupaka pred Upravnim sudom, napuštanje dvostepenog postupka u slučaju primene Zakona o javnom informisanju i medijima nije imalo željene efekte.

Zakon o prekršajima¹⁹

Ovim Zakonom je uređen postupak pred Prekršajnim i Prekršajnim apelacionim sudom, pojam prekršaja, uslovi za prekršajnu odgovornost, uslovi za propisivanje i primenu prekršajnih sankcija, sistem sankcija, prekršajni postupak, izdavanje prekršajnog naloga, postupak izvršenja odluke, registar sankcija i registar neplaćenih novčanih kazni i drugih novčanih iznosa. U kontekstu rada novinara i medija, ovaj Zakon je bitan za prekršaje propisane Zakonom o javnom informisanju i medijima i Zakonu o elektronskim medijima.

Zakon o privrednim prestupima²⁰

Ovim Zakonom su uređeni opšti uslovi i načela za izricanje sankcija za privredne prestupe, sistem sankcija, kao i postupak u kome se utvrđuje odgovornost i izriču sankcije učiniocima privrednih prestupa. U kontekstu rada novinara i medija, ovaj Zakon je bitan za privredne prestupe propisane Zakonom o javnom informisanju i medijima i Zakonom o elektronskim medijima.

¹⁹ "Sl. glasnik RS", br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 - odluka US

²⁰ "Sl. list SFRJ", br. 4/77, 36/77 - ispr., 14/85, 10/86 (prečišćen tekst), 74/87, 57/89 i 3/90 i "Sl. list SRJ", br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 64/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 101/2005 - dr. zakon

III. PARNIČNI POSTUPAK

Viši sud u Beogradu je isključivo nadležan da sudi u prvom stepenu u građanskopravnim sporovima u vezi sa Zakonom o javnom informisanju i medijima, odnosno u sporovima o objavljivanju ispravke informacije (čl. 84), i odgovora na informaciju (čl. 85), zbog povrede zabrane govora mržnje (čl. 75), zaštite prava na privatni život, odnosno prava na lični zapis (čl. 80), propuštanja objavljivanja informacije (čl. 101) i naknade štete u vezi sa objavljivanjem informacije (čl. 112).

Namera zakonodavca je bila da omogući specijalizaciju sudija za sporove u vezi sa medijskim pravom, ujednačavanje sudske prakse i podizanje kvaliteta dosuđivanja, ali je ujedno značajno povećalo troškove postupka za stranke koje žive van Beograda. Ovo se posebno odnosi na povredu pretpostavke nevinosti i objavljivanja identiteta maloletnika koji žive van Beograda, a koji su često oštećeni izveštavanjem u crnoj hronici. Uprkos izvesnom napretku ostvarenom u ujednačavanju sudske prakse, primena standarda Evropskog suda za ljudska prava je još uvek nedоследna naročito kada je reč o višem stepenu kritike koju bi trebalo da trpe javni funkcioneri koji se pred Višim sudom u Beogradu često nalaze u ulozi tužioca.

Analizom su obuhvaćeni postupci pokrenuti pred Višim sudom u Beogradu periodu od početka 2015. do poslednje četvrtine 2017. godine imajući u vidu da bi godinu dana nakon početka primene Zakona o javnom informisanju i medijima (2014), trebalo da bude dovoljno vremena da sud savlada početne poteškoće i da stvori ujednačenu praksu u primeni novog zakona.

U skladu sa odredbama ZJIM-a, u slučaju povrede pretpostavke nevinosti, zabrane govora mržnje, prava i interesa maloletnika, zabrane javnog izlaganja pornografskog sadržaja, prava na dostojanstvo ličnosti, prava na autentičnost, odnosno prava na privatnost, tužbu protiv novinara i urednika medija u kome je informacija objavljena može podneti lice čije pravo je povređeno kao i organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava, a u slučaju povrede govora mržnje i prava i interesa maloletnika.

Tužbom se može tražiti utvrđivanje da je objavljivanjem informacije, odnosno zapisa povređeno pravo, odnosno interes, te propuštanje

objavljivanja, kao i zabrana ponovnog objavljivanja informacije, odnosno zapisa i predaja zapisa, uklanjanje ili uništenje objavljenog zapisa

Lice na koje se odnosi informacija čije je objavljivanje u skladu sa ovim zakonom zabranjeno, a koje zbog njenog objavljivanja trpi štetu, ima pravo na naknadu štete za koju solidarno odgovaraju novinar, odnosno urednik i izdavač medija. Tužba se mora podneti najkasnije u roku od šest meseci od dana objavljivanja informacije.

Uprkos dekriminalizaciji klevete, iznosi koji se u praksi dosuđuju za naknadu štete u vezi sa povredom časti i ugleda su nekada nesrazmerno visoki tako da poprimaju svojevrсни kazneni karakter. Nevođenjem računa o srazmernosti²¹ prilikom odmeravanja naknade štete dovodi u se u opasnost opstanak malih lokalnih medija za koje to može značiti i gašenje, za razliku od velikih nacionalnih medija za koje to može biti samo uobičajan rizik poslovanja.

Zakonodavac je imao u vidu i to da tabloidni mediji prilikom objavljivanja informacija koje ih mogu izložiti odgovornosti za naknadu štete uzimaju u obzir kako visinu eventualne naknade štete tako i prihode od uvećanja tiraža, te je u skladu sa tim Zakonom o javnom informisanju i medijima predviđena i mogućnost se oštećenom dosudi i deo dobiti ostvarene objavljivanjem informacije (čl.119).

Iako na prvi pogled ovo zakonsko rešenje deluje kao efikasno sredstvo za umanjeње tabloidnih sadržaja u domaćim medijima, postavlja se pitanje njegovih efekata u praksi. Naime visok stepen političkog klijentelizma dovodi do situacije u kojoj tabloidni mediji nisu više isključivo zavisni od tržišta već zavise i od različitih oblika državne pomoći, zauzvrat služeći kao platforma državnih vlasti za napad na političke neistomišljenike. U takvoj situaciji eventualna šteta po medij može biti nadoknađena na različite načine poput unosnih ugovora o uslugama oglašavanja i marketinga sa javnim sektorom, popustljive naplate poreza, kao i raspodelom sredstava za projektno sufinsiranje proizvodnje medijskih sadržaja od javnog značaja.

²¹ Vidi: Koprivica protiv Crne Gore (Koprivica v. Montenegro), predstavka broj 41158/09, Presuda ESLJP od 23. septembra 2015. godine; Tolstoj Miloslavski protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Tolstoy Miloslavsky v. United Kingdom), predstavka broj, Presuda ESLJP od 13. jula 1995. godine; Odluka Ustavnog suda RS br. Už 1607/2013 od 16. juna 2016. godine

Prema informacijama koje smo dobili od Višeg suda u Beogradu u predmetnom periodu podnete su 1263 tužbe po osnovu odredbi Zakona o javnom informisanju i medijima sa evidentnom tendencijom rasta broja tužbi iz godine u godinu. Sa rastom broja tužbi raste i efikasnost suda koji tako tokom 2016. godine uspeva da reši veći broj predmeta u radu od priliva novih predmeta te iste godine. Od 758 meritorno okončanih postupaka, 59 tužbi je usvojeno, 376 delimično usvojeno, 316 odbijeno, u 7 slučajeva je evidentirano poravnanje, dok je 429 rešeno na drugi način. U velikom broju predmeta usled dugog trajanja postupka i visokih sudskih troškova dolazi do odustanka tužioca od daljeg vođenja parnice, odnosno do povlačenja tužbe.

Postupci po Zakonu o javnom informisanju i medijima pred Višim sudom u Beogradu							
Godina	Broj tužbi	Rešeno					
		Meritorno				Na drugi način	Ukupno rešeno
		usvojeno	delimično usvojeno	odbijeno	poravnanje		
2015	365	25	81	61	1	118	286
2016	419	21	141	139	2	203	506
2017²²	479	13	154	116	4	108	395

Apelacioni sud u Beogradu odlučuje po žalbama na odluke Višeg suda u Beogradu u vezi Zakona o javnom informisanju i medijima. Prema podacima dobijenim od Apelacionog suda po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, u periodu 2015. do 2017. godine zavedeno je 807 žalbi na odluke Višeg suda u Beogradu u vezi sa Zakonom o javnom informisanju i medijima, u pogledu kojih je doneto 708 odluka²³.

Vrhovni kasacioni sud odlučuje po revizijama na odluke Apelacionih sudova u vezi sa Zakonom o javnom informisanju i medijima pod uslovom da je tužbeni zahtev odbijen. U parnici po tužbi za naknadu štete i po tužbi za

²² do 15.11.2017 godine

²³ do 30. 11. 2017. godine

ostvarivanje prava na deo dobiti reviziju može izjaviti i tužilac i tuženi. Protiv presude drugostepenog suda u parnici po tužbi za objavljivanje odgovora ne može se izjaviti revizija. Tokom 2015. godine, Vrhovni kasacioni sud je primio 6 revizijskih predmeta i doneo dve odluke o odbijanju i četiri odluke o odbacivanju. Broj primljenih revizija je 2016. godine povećan na 28 od kojih su 3 još uvek u radu, dok je doneto 7 odluka o odbijanju i 17 odluka o odbacivanju. Tokom 2017. godine je primljeno 18 revizijskih predmeta od kojih je 15 nerešeno, dok je doneta 1 odluka o odbacivanju, a 2 predmeta su rešena na drugi način.

Aktivisti Komiteta pravnika za ljudska prava su tokom trajanja istraživanja pratili predmete koji se vode po odredbama Zakona o javnom informisanju i medijima pred Višim sudom u Beogradu. Veliki izazov u odabiru predmeta predstavljala je primena Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa kojom su lični podaci stranaka bili uklonjeni u svim dokumentima koje smo dobili od suda po osnovu prava na slobodni pristup informacijama od javnog značaja.

Na ovaj način onemogućen je i uvid u stanje stvari kada je reč o pristupi pravdi običnim građanima koji nisu javne ličnosti ili novinari, a koji takođe imaju potrebu da traže zaštitu svojih prava u slučaju povrede pretpostavke nevinosti ili prava maloletnika. Naime, kako je isključivo nadležan Viši sud u Beogradu, te kako Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći²⁴ još uvek nije usvojen postavlja se pitanje u kojoj meri su građani sa nižim primanjima koji žive van Beogradu, uopšte u mogućnosti da pokreću i vode postupke radi zaštite svojih prava.

Na osnovu odgovora dobijenih na upitnike koji smo poslali na e-mail adrese svih medijskih udruženja i na preko 500 e-mail adresa medija i novinara, tim YUCOM-a je bio u mogućnosti da izvrši adekvatan odabir predmeta. Uprkos nameri da u praćenje uključimo i parnične predmete koji se vode pred drugim sudovima, a koji su takođe vezani za položaj novinara i medija i samim tim i medijske slobode, nismo bili u mogućnosti da dođemo do relevantnih informacija posredstvom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja budući da se pred tim sudovima ne vode podaci o tome da li

²⁴ Dostupne verzije nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći izričito zabranjuju pružanje besplatne pravne pomoći u parnicama za povredu časti i ugleda.

su stranke u postupcima novinari i/ili mediji. Mogućnost praćenje predmeta van Beograda bila je ograničena i malim brojem odgovora na upitnike poslate novinarima i medijima, tako da je praćen samo predmet pred Višim sudom u Kruševcu.

Aktivisti YUCOM-a su imali priliku da prate deset parničnih postupaka, devet pred Višim sudom u Beogradu i jedan pred Višim sudom u Kruševcu. Najveći deo praćenih postupaka nije okončan do zaključenja pisanja ove publikacije (7 od 10) uprkos činjenici da je većina pokrenuta u 2016. godini. Kako je istraživanje pokazalo često se kasni sa zakazivanjem pripremnog ročišta, te je tako u jednom slučaju isto nije zakazano ni godinu dana i 10 meseci od dana podnošenja tužbe. Do odlaganja često dolazi i zbog nepojavljivanja parničnih stranaka na sudu radi saslušanja u svojstvu svedoka ali i zbog velikog razmaka u zakazivanju ročišta koji je u proseku oko 4 meseca. Tako se urednik jednog tabloida koji je često predmet tužbi, na ročištu uobičajno pojavljuje tek po trećem pozivu suda, odlažući tako svaki postupak protiv sebe za 6 do 8 meseci.

Visina zahteva za naknadu štete se veoma razlikuje od predmeta do predmeta (100 hiljada – 2.5 miliona dinara) i stiče se utisak da ista nije uvek vezana za objektivne kriterijume, te da je u nekim slučajevima zahtev tendenciozno postavljen nerealno visoko, kao vid dodatnog pritiska na tužene novinare. Ovo navode i sami tuženi ističući da bi usvajanje takvih tužbenih zahteva moglo da vodi gašenju glasila, pozivajući sud da vodi računa o proporcionalnosti između eventualno utvrđene štete i dodeljene naknade, te da *„iznos mora biti u srazmeri sa objektivnim finansijskim mogućnostima tuženih, a nikako ne može služiti kao sredstvo njihovog gašenja putem finansijskog uništenja“*.

Zanimljivo je da je u predmetu u kojem postavljen najviši odštetni zahtev od čak 2.5 miliona dinara, tužilac nezaposleno lice koje je oslobođeno troškova sudskog postupka. Postavlja se pitanje da li će tuženi ukoliko dobiju spor biti u mogućnosti da od nezaposlenog tužioca naplate visoke sudske troškove²⁵. Ovo posebno imajući u vidu da je isti tužilac pokrenuo najmanje tri parnična postupka protiv istih tuženih sa veoma visokim odštetnim zahtevom. Ovde vidimo da čak i pobeda u medijskom sporu potencijalno može voditi

²⁵ Visina sudskih taksi i advokatske tarife se određuje u skladu sa opredeljenom vrednošću spora.

finansijskom iscrpljivanju tuženih, a u slučaju većeg broja istovremenih postupaka čak i gašenju medija.

Najveći deo praćenih predmeta je pokrenut tužbama novinara (6), a manji deo tužbama javnih funkcionera (4). Parnične stranke se često pozivaju na standarde Evropskog suda za ljudska prava, navodeći standarde koji se odnose na veći stepen tolerancije javnih ličnosti na kritike, pravo na iznošenje informacija i stavova koji vređaju i šokiraju i pravo na određeno preterivanje i provokaciju, ako je u pitanju stvar od javnog interesa. Sudovi međutim u malom broju odluka donetih tokom praćenja (3) ne uzimaju u razmatranje međunarodne standarde na koje su se stranke pozivale.

Tako se primera radi u uvodnom delu obrazloženja jedne presude navodi da je tuženi istakao da su granice prihvatljivosti kritike šire kada su u pitanju javne ličnosti, ali sud to ne uzima u obzir prilikom davanja razloga za donošenje svoje odluke. U istom slučaju sud ne uzima u razmatranje ni važnost teme oko koje je javna diskusija povedena, navodeći samo da je prvotuženi uputio javne uvrede uz podršku ostalih tuženih, te da se time ne doprinosi javnoj diskusiji, uz konstataciju da su se tuženi pozivali na to da je reč o „važnoj temi“.

Na osnovu odgovora na upitnik poslat medijima, identifikovali smo i pratili postupak koji se odvijao pred Višim sudom u Kruševcu, a na osnovu tužbe Jugoslava Stajkovca, predsednika opštine Aleksandrovac protiv Gvozdena Zdravića, novinara i odgovornog urednika mesečnog lista Rasina Pres. Predmet spora je bio naknada štete u vezi autorskog teksta objavljenog u mesečniku Rasina Pres 2011. godine u kojem Zdravić javno postavlja pitanja u vezi sa potrošnjom budžetskih sredstava opštine Aleksandrovac namenjenih adaptaciji objekta „Stari Mlin“ u Mitrovom Polju, a pošto mu je prethodno po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja odgovoreno da opština ne poseduje dokumentaciju u vezi sa adaptacijom objekta „Stari Mlin“.

Naime, nakon donošenja odluke Ustavnog suda UŽ 4261/2014 kojom je utvrđeno da je Zdraviću u prethodno vođenom postupku u kojem osuđen na plaćanje naknade štete za pretrpljene duševne bolove u iznosu od 200.000 dinara povređena sloboda izražavanja garantovana članom 46, predmet je vraćen Višem sudu u Kruševcu na ponovno suđenje. U obrazloženju svoje

odluke Ustavni sud je između ostalog ukazao na to da se informacije objavljene u tekstu odnose na trošenje budžetskih opštinskih para, da je reč o pitanjima od javnog značaja, te da nije postojala namera omalovažavanja ličnosti tužioca.

Prema stavu suda standard novinarske pažnje treba ceniti na osnovu informacija koje su novinaru bile dostupne u trenutku pisanja teksta, a ne na osnovu informacija koje su naknadno postale dostupne, te da sudovi ne bi trebalo suviše strogo da ocenjuju profesionalnost novinara jer to može dovesti do odvrćujećeg efekta²⁶. Kako Ustavni sud naglašava „*Ovo se naročito odnosi na lokalne štampane medije koji imaju ograničeni tiraž i koji objavljuju informacije od javnog značaja lokalnog karaktera, te sudska odluka kojom se ograničava sloboda izražavanja ima mnogo veći uticaj u odnosu na dnevne novine koje imaju mnogo veći tiraž i koje objavljuju informacije od javnog značaja koje nisu vezane za jedno mesto*”

Nakon ponovljenog suđenja pred Višim sudom u Kruševcu, doneta je nova presuda kojom se delimično usvaja tužbeni zahtev Stajkavca i Gvozden Zdravić se obavezuje da tužiocu isplati iznos od 100.000 dinara na ime naknade štete za pretrpljene duševne bolove. Žalbeni postupak po toj presudi je u toku.

²⁶ Vidi: Jordanova i Tošev protiv Bugarske (Yordanova and Toshev v. Bulgaria), predstavka br. 5126/05, presuda ESLJP od 2. oktobra 2012. godine.

IV. PREKRŠAJNI POSTUPAK

Samoregulacija medija i procesuiranje prekršaja kodeksa novinarske etike je kao mehanizam koji najmanje zadire u slobodu medija ujedno i najpoželjniji način ostvarivanja zaštite prava građana jer vodi mirnom rešavanju sporova i smanjenju broja sudskih postupaka protiv novinara i medija. Dosadašnja praksa međutim ne govori u prilog preventivnom dejstvu postojećih mehanizama budući da neki prekršaji evidentirani kroz postupke vođene pred tim telima i monitoring medija poput povrede pretpostavke nevinosti vremenom beleže samo mali pad. Medijsko izveštavanje o sudskim postupcima obiluje senzacionalizmom, vidan je nedostatak dublje analize i osnovnih znanja o pravnim institutima.

Neprofesionalno izveštavanje međutim često ne pogađa samo lična prava građana već škodi i društvu kao celini. Čestim povredama pretpostavke nevinosti se tako dodatno narušava ionako nisko poverenje građana u pravosuđe, koji kao uzrok oslobađajućim presudama za ljude koji su u medijima već proglašeni krivim, često vide korupciju. U tom smislu dosledno procesuiranje prekršaja propisanih Zakonom o javnom informisanju i medijima i Zakonom o elektronskim medijima može imati preventivni efekat koji izostaje kada je reč o postojećim mehanizmima medijske samoregulacije i može primorati tabloide medije koji u jagmi za tiražom svesno povređuju prava drugih da dobro razmisle pre nego što sledeći put povrede zakon i kodeks novinarske etike.

Sa druge strane kroz prekomerni uticaj izvršne vlasti na pravosuđe i selektivnu primenu zakona prekršajni postupak može postati sredstvo autocenzure i odvracanja nezavisnih medija da pišu o politički osetljivim temama poput korupcije u samoj Vladi. Ovo već možemo videti u praksi kada je reč o slobodi javnog okupljanja, gde su građani okupljeni na spontanim javnim skupovima protiv korupcije u Vladi često izloženi opasnosti da neosnovano budu proglašeni organizatorima neprijavljenog javnog okupljanja i da budu kažnjeni sa visokim novčanim kaznama. O srazmerama ovog problema govori i značajno povećanje broja prekršajnih postupaka u odnosu na prethodni Zakon koji čak nije ni regulisao mogućnost

spontanih javnih okupljanja, ali i vidna selektivnosti u primeni Zakona koja je usresređena na političke neistomišljenike Vlade.

U skladu sa odredbama Zakona o javnom informisanju i medijima odgovorni urednik medija može prekršajno odgovarati ukoliko povredi pretpostavku nevinosti, odnosno ukoliko se u objavljenoj informaciji neko neko označi učinioem kakvog kažnjivog dela, odnosno oglasi krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda ili drugog nadležnog organa (čl. 73). Odgovornost urednika je isključena u slučaju kada je informacija verno preneti iz javne skupštinske rasprave ili javne rasprave u skupštinskom telu, iz sudskog postupka, u skladu sa ovim zakonom, s javnog skupa, a novinar je postupao s dužnom novinarskom pažnjom, sadržana u dokumentu organa javne vlasti na koji se primenjuje zakon kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a javnost ima opravdani interes da za nju zna i objavljena u emisiji koja se emituje uživo, a novinar je postupao s dužnom novinarskom pažnjom (čl. 116).

Zakon predviđa i prekršajnu odgovornost urednika medija ukoliko sadržaj medija koji može ugroziti razvoj maloletnika nije jasno i vidno označen, odnosno ako je maloletnik učinjen prepoznatljivim u objavljenoj informaciji koja je podesna da povredi njegovo pravo ili interes. Bitno je napomenuti da se ova obaveza medija ne iscrpljuje pokrivanjem lica maloletnika ili stavljanjem njihovih imena u inicijale, već je takođe bitno da se mediji suzdrže od objavljivanja svih informacija koje mogu posredno dovesti do identiteta maloletnika, poput adrese stanovanja ili škole i razreda koje dete pohađa. Pored otkrivanja identiteta maloletnika, u praksi je čest slučaj povrede njihovih prava i prikazivanje pornografskog sadržaja u tabloidnim medijima radi povećanja tiraža.

Za oba prekršaja propisana je novčana kazna u rasponu od 50.000 dinara do 150.000 dinara (č.140). Zakon prekršajnu odgovornosti predviđa i u nizu drugih slučajeva, te između ostalog predviđa da se fizičko lice koje izdaje medij odnosno emituje medijski program bez registracije za obavljanje delatnosti može kazniti novčanom kaznom u rasponu od 50.000 dinara do 150.000 dinara (čl. 135).

Posebno je zanimljiva odredba Zakona koja normira prekršajnu odgovornost odgovornog lica u organu javne vlasti (od 50.000 dinara do 150.000)

ukoliko u roku od 15 dana ne dostavi Registru podatke o dodeli sredstava za sufinansiranje medija (čl. 137). Slična odgovornost nije dovoljno jasno propisana na strani medija, koji u praksi neretko podatke Registru dostavljaju u zbirnom obliku tako da javnosti ostaju nedostupni podaci o tome koji organ javne vlasti i u kom iznosu je dodelio sredstva kom mediju, te time ujedno i obesmišljavaju svrhu postojanja Registra kao načina za dobijanje transparentnog uvida u finansiranje medija. U praksi, jedina posledica po medij koji ne dostavi ove podatke je nemogućnosti konkurisanja za sredstva za realizaciju medijskih programa od javnog značaja iz javnih prihoda, ali se može postaviti pitanje da li se ova odredba dosledno primenjuje u praksi.

Odgovorno lice u organu javne vlasti ili pravnom licu koje je pretežno u državnoj svojini ili se pretežno finansira iz javnih prihoda, a koje sufinansira projekte ili na drugi način pomaže izdavača medija koji nije registrovan, odnosno ako se oglašava ili koristi druge usluge medija koji nije registrovan može biti kažnjeno novčanom kaznom u rasponu od od 50.000 dinara do 150.000 dinara (č.138).

Predviđena je prekršajnu odgovornost za preduzetnika izdavača (od 10.000 dinara do 200.000 dinara) koji ne postupi po upozorenju nadležnog organa u postupku utvrđivanja ugrožavanja medijskog pluralizma i preduzetnika distributera koji odbije distribuciju medija primenjujući nejednake uslove distribucije u odnosu na različite učesnike na medijskom tržištu ili na drugi način značajno ograničava, narušava ili sprečava konkurenciju na relevantnom medijskom tržištu, na teritoriji Republike Srbije (čl.139).

Zanimljivo je napomenuti da Zakon o javnom informisanju i medijima ne predviđa prekršajnu odgovornosti javnih funkcionera za vređanje i omavolažavanje novinara i medija uprkos tome da je prema podacima²⁷ NUNS-a ovo učestala pojava, kao i idejama da je ovakvu vrstu odgovornosti javnih funkcionera neophodno normirati zakonom kojim se uređuje oblast javnog informisanja.

U skladu sa odredbama Zakona o elektronskim medijima, pravno lice može biti kažnjeno novčanom kaznom u rasponu od 500.000 dinara do 2.000.000

²⁷ Više na: <http://nuns.rs/info/news/33577/nuns-godina-pritisaka-i-pretnji-novinarima.html>

dinara ukoliko prekrši zabranu govora mržnje. U istom slučaju kazna za odgovorno lice u pravnom lice je od 50.000 dinara do 150.000 dinara dok je kazna za preduzetnika od 10.000 dinara do 500.000 dinara (čl. 110). Ukoliko prekrši odredbe ZEM o zaštiti maloletnika pravno lice može biti kažnjeno sa 500.000 dinara do 1.000.000 dinara, odgovorno lice u pravnom licu 50.000 dinara do 100.000 dinara a preduzetnik od 10.000 dinara do 500.000 dinara (čl. 111).

Odredbe Zakona o elektronskim medijima koje uređuju zaštitu maloletnih lica izričito zabranjuju prikazivanje pornografije, scena brutalnog nasilja i drugih programskih sadržaja koji mogu teško da naškode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju maloletnik (čl. 68). Zakon propisuje obavezu emitera da takve programe emituje u vreme u koje po pravilu maloletnici nisu u prilici da ih vide ili slušaju (od 22,00 do 6,00 sati) ili da ih emituju tako da maloletnicima tehničkim postupkom (tzv. uslovni pristup) onemoguće pristup takvom programu.

Najveći broj postupaka pred Prekršajnim sudom u Beogradu pokrenut je zbog povrede pretpostavke nevinosti (19) i povrede prava maloletnika (7), dok su postupci pokretani i zbog tehničkih propusta u vezi sa nepropisnim objavljivanjem impresuma (1) i neobaveštavanja registra o nastalim promenama (1).

U periodu koji je obuhvaćen analizom, Prekršajni sud u Beogradu je pokrenuo 29 postupaka po odredbama Zakona o javnom informisanju i medijima, u kojima je doneo 12 odluka (4 osuđujuće presude, 1 obustava, 1 oslobađajuća presuda i 2 zastarela predmeta). Od 4 predmeta formirana 2015. godine, rešena su 2 (1 osuđujuća presuda, 1 odbačaj), a od 9 formiranih 2016. svega jedan (1 obustava). Uporedno sa značajnim povećanjem broja predmeta od početka 2017. godine povećana je i efikasnost suda, te je od 16 formiranih predmeta, čak 9 već rešeno.

Pored malog broja pokretnutih postupaka za povredu pretpostavke nevinosti pred svim prekršajnim sudovima²⁸ obuhvaćenih analizom, razlog za zabrinutost je to što je samo jedan predmet okončan meritornom sudskom

²⁸ Prekršajni sudovi u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu

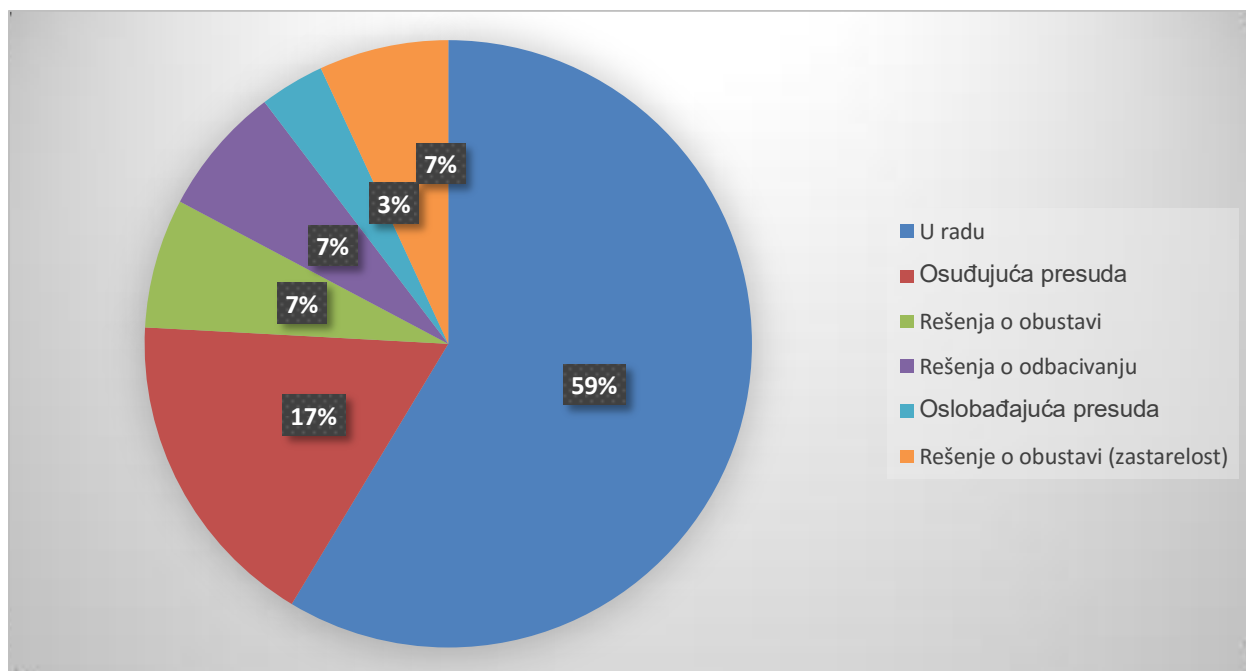
odlukom i to oslobađajućom presudom. Naime, prema izveštaju²⁹ o monitoringu kršenja Kodeksa novinara Srbije u dnevnim novinama koji je sproveo Savet za štampu, tokom perioda april - decembar 2015. godine najviše je kršena upravo pretpostavke nevinosti, i to čak 949 puta. Tokom perioda mart - avgust 2016. godine ova povreda Kodeksa i dalje zauzima prvo mesto sa 728 prekršaja. Već na prvi pogled vidljiva je nesrazmera u broju prekršaja koje je uočio Savet za štampu i broja postupaka pokrenutih pred Prekršajnim sudovima koji su obuhvaćeni analizom.

Ovo može biti posledica kako inertnosti ovlašćenih podnosilaca (institucija), tako i nepoznavanja prava samih oštećenih građana koji su takođe ovlašćeni na podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Kako građanima koji žive van Beograda, odnosno nemaju sredstva za vođenje parnice pred Višim sudom u Beogradu, na raspolaganju ne ostaju druga efektivna pravna sredstva, postoji potreba za njihovom dodatnom edukacijom u pogledu mogućnosti pokretanja prekršajnog postupka i eventualnog dobijanja besplatne pravne pomoći. Ovo je posebno bitno imajući u vidu relativno kratak rok zastarelosti prekršajnog gonjenja od svega dve godine, te da za meritorno okončanje postupka može biti presudno da prekršajna prijava odnosno zahtev za pokretanje prekršajnog postupka bude podneti u što kraćem roku nakon izvršenog prekršaja.

Zanimljivo je da poslednji nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći zabranjuje pružanje besplatne pravne pomoći u prekršajnom postupku pod pretnjom novčanih sankcija. Ovo je razumljivo ukoliko se uzme u obzir brojnost ovih postupaka i visoka advokatska tarifa, te potreba da primena zakona u praksi bude održiva sa stanovišta utroška u budžetu države, odnosno jedinica lokalne samouprave. Trebalo bi međutim razmisliti o uvođenju ove mogućnosti u ograničenom obimu, pre svega kada je reč o angažovanju punomoćnika oštećenog u postupcima vođenim prema Zakonu o javnom informisanju i medijima i Zakonu o elektronskim medijima. Ovo je posebno značajno kada je reč o povredi prava maloletnika koji su kao posebna kategorija korisnika besplatne pravne pomoći već izdvojeni u samom nacrtu.

²⁹ Savet za štampu – Prekršaj Kodeksa u dnevnim , dostupan na: http://www.savetzastampu.rs/doc/Izvestaj-o-prekrsajima-Kodeksa_apr-dec-2015.pdf

Od drugih prekršajnih sudova obuhvaćenih analizom jedino je pred Prekršajnim sudom u Novom Sadu pokrenut jedan postupak u vezi sa povredom prava maloletnika, čiji ishod je bio osuđujuća presuda.



Ishodi postupaka pred Prekršajnim sudom u Beogradu pokrenutih u periodu 2015.-2017. godine

Kada je reč o primeni Zakona o elektronskim medijima, pred Prekršajnim sudovima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu u predmetnom periodu mahom su vođeni postupcima po odredbama koje su od maja 2016 stavljene van snage, i koje se sada nalaze u Zakonu o oglašavanju. Sa druge strane uprkos činjenici da je REM podneo 84 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, postupci pred ovim sudovima nisu vođeni u vezi sa zabranom govora mržnje niti u vezi sa posebnom zaštitom maloletnika³⁰ Ovo je u skladu sa Izveštajem³¹ Evropske komisije iz 2016 koji konstatuje da se govor mržnje u medijima toleriše, te da se nadležni organi retko hvataju u koštac sa ovim problemom. U skladu sa Zakonom o elektronskim medijima,

³⁰ Odnosi se na zabranu prikazivanja pornografije, scena brutalnog nasilja i drugih programskih sadržaja koji mogu teško da naškoda fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju maloletnika.

³¹ Evropska komisija, Srbija 2016 Izveštaj, 9. novembar 2016, dostupan na engleskom: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

fizička i pravna lica uključujući i medije imaju pravo da podnesu prijavu Regulatornom telu za elektronske medije koje, koje ukoliko utvrdi da je prijava osnovana može da izriče mere u skladu sa ZEM-om, da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog ili krivičnog postupka ili da inicira drugi postupak pred nadležnim državnim organom, a da podnosiocima prijave uputi na način na koji može da ostvari i zaštiti svoje pravo. Zanimljivo je da je REM u predmetnom periodu medijima izrekao svega 17 opomena i upozorenja od kojih se 7 odnosilo na povredu prava maloletnika, a 3 na povredu pretpostavke nevinosti, a da je tokom 2015. i 2016. godine upućeno čak 502 prijave koje su se mahom odnosile na sadržaje emitovane u rijaliti programima³². Dodatno, kako je pokazao monitoring³³ Pokreta Podrži RTV, preko stotinu prijava koje je Pokret uputio REM-u, ovo regulatorno telo nije navelo u svom izveštaju o radu niti u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

³² Više na: Regulatorno telo za elektronske medije – Izveštaj o radu za 2015. godinu, maj 2016. godine, dostupan na: http://www.rem.rs/uploads/files/PDF/8412-IZVESTAJ_O_RADU_2015.pdf;
Regulatorno telo za elektronske medije – Izveštaj o radu za 2016. godinu, 2017. godina, dostupan na: <http://rem.rs/uploads/files/PDF/Izvestaj%20o%20radu%202016.pdf>

³³ Više na: <http://www.fairpress.eu/rs/blog/2017/09/20/institucije-u-srbiji-u-poodmakloj-rem-fazi-sna-gradani-cuvari-vatre/>

V. POSTUPAK ZA PRIVREDNE PRESTUPE

Privredni prestupi su posebna vrsta kažnjivih dela koja se na skali težine prestupa nalaze između krivičnih dela kao najtežih i prekršaja kao najlakših prestupa. Zakonom o javnom informisanju i medijima i Zakonom o elektronskim medijima predviđena je i odgovornost medija za privredne prestupe. Tako Zakon o javnom informisanju i medijima propisuje odgovornost pravnog lica - izdavača koji ne postupi po upozorenju nadležnog organa u postupku utvrđivanja ugrožavanja medijskog pluralizma. Propisana novčana kazna je od 100.000 dinara do 1.000.000 dinara za pravno lice i od 10.000 dinara do 200.000 dinara za odgovorno lice u pravnom licu (čl. 133). Zakon naime zabranjuje nedozvoljenu medijsku koncentraciju kojom se ugrožava medijski pluralizam i propisuje merila na osnovu kojih se utvrđuje da li je do iste došlo. Postupak se pokreće po prijavi zainteresovanog lica, a u zavisnosti od toga da li se radi o štampanom ili elektronskom mediju, vodi ga Ministarstvo za kulturu i informisanje ili Regulatorno telo za elektronske medije. Po utvrđivanju postojanja nedozvoljene medijske koncentracije, nadležni organ upućuje upozorenje mediju sa rokom od šest meseci da dostavi dokaze da je svojim radnjama uklonio uzrok ugrožavanja medijskog pluralizma. Ukoliko medij po isteku roka ne postupi po upozorenju, Agencija za privredne registre, po rešenju nadležnog organa, medij briše iz registra.

Zakon propisuje i odgovornost pravnog lica - distributera koji odbija distribuciju medija primenjujući nejednake uslove ili na drugi način značajno ograničava, narušava ili sprečava konkurenciju na relevantnom medijskom tržištu. Propisana novčana kazna je od 100.000 dinara do 1.000.000 dinara za pravno lice i od 10.000 dinara do 200.000 dinara za odgovorno lice u pravnom licu (čl. 134). Krivični zakonik u članu 149 propisuje krivično delo Sprečavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanja programa koje ima isti zaštitni objekt kao i navedeni privredni prestup. Zanimljivo je da uprkos primerima iz prakse³⁴ koji su poznati široj javnosti, u predmetnom

³⁴ Prema komentarima čitalaca na sajtu dnevnog lista Danas, izdanje od 7. aprila 2017. godine nisu mogli naći na kioscima, a pojavili su i navodi da je prodavcima naređeno da to izdanje sklone, a da kupcima koji ga traže kažu da je rasprodato. Više na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=343086

periodu pred sudovima koji su obuhvaćeni istraživanjem pokrenut samo jedan postupak za predmetno krivično delo, dok za privredni prestup postupci nisu pokretani, uprkos obavezi javnog tužilaštva da pokrene postupak ukoliko do njega dopre glas o izvršenju kažnjivog dela.

Zakon o elektronskim medijima propisuje odgovornost pravnog lica ukoliko pruža usluge bez dozvole, te propisuje novčanu kaznu od 2.000.000 dinara do 3.000.000 dinara za pravno lice i od 150.000 dinara do 200.000 dinara za odgovorno lice (čl. 107). Zakon predviđa i mogućnost da se kazna za pravno lice odmeri u srazmeri sa visinom učinjene štete, neizvršene obaveze ili vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet privrednog prestupa, a najviše do dvadesetostrukog iznosa tih vrednosti. Dodatno, pravnom licu se može izreći i zaštitna mera zabrane vršenja određene delatnosti u trajanju od jedne do tri godine, a odgovornom licu u pravnom licu zaštitna mera zabrane vršenja određenih poslova u trajanju do jedne godine. Odgovornost za privredni prestup predviđena je i za pružaoca medijske usluge koji ne postupi po upozorenju Regulatornog tela za elektronske medije u postupku utvrđivanja postojanja narušavanja medijskog pluralizma. Propisana novčana kazna je od 100.000 dinara do 1.000.000 dinara za pravno lice i od 10.000 dinara do 200.000 dinara za odgovorno lice u pravnom licu (čl. 108). Zakonom je propisana i obaveza pravnog lica - operatora da, bez naknade, emituje programe za koje je REM utvrdio da se moraju prenositi radi javnog interesa i zaštite medijskog pluralizma, te je shodno obavezi propisana i sankcija, odnosno privredni prestup. Kako je analiza pokazala pred obuhvaćenim sudovima³⁵ u predmetnom periodu nisu pokretani postupci za privredne prestupe propisane Zakonom o javnom informisanju i medijima i Zakonu o elektronskim medijima.

³⁵ Privredni sudovi u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu

VI. KRIVIČNI POSTUPAK

Sloboda izražavanja, poput svakog drugog ljudskog prava, može biti ograničena u skladu sa Ustavom, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala, demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije. Pronalaženje pravog balansa između odgovornosti novinara i slobode neophodne za obavljanje njihove profesije u javnog interesu, posebno je izazovno na polju krivičnog prava. Naime, krivično pravo je po definiciji poslednje sredstvo u zaštiti određenog dobra i ono može biti predmet zloupotrebe onih koji žele da slobodu medija ograniče radi sopstvenih političkih ili drugih interesa.

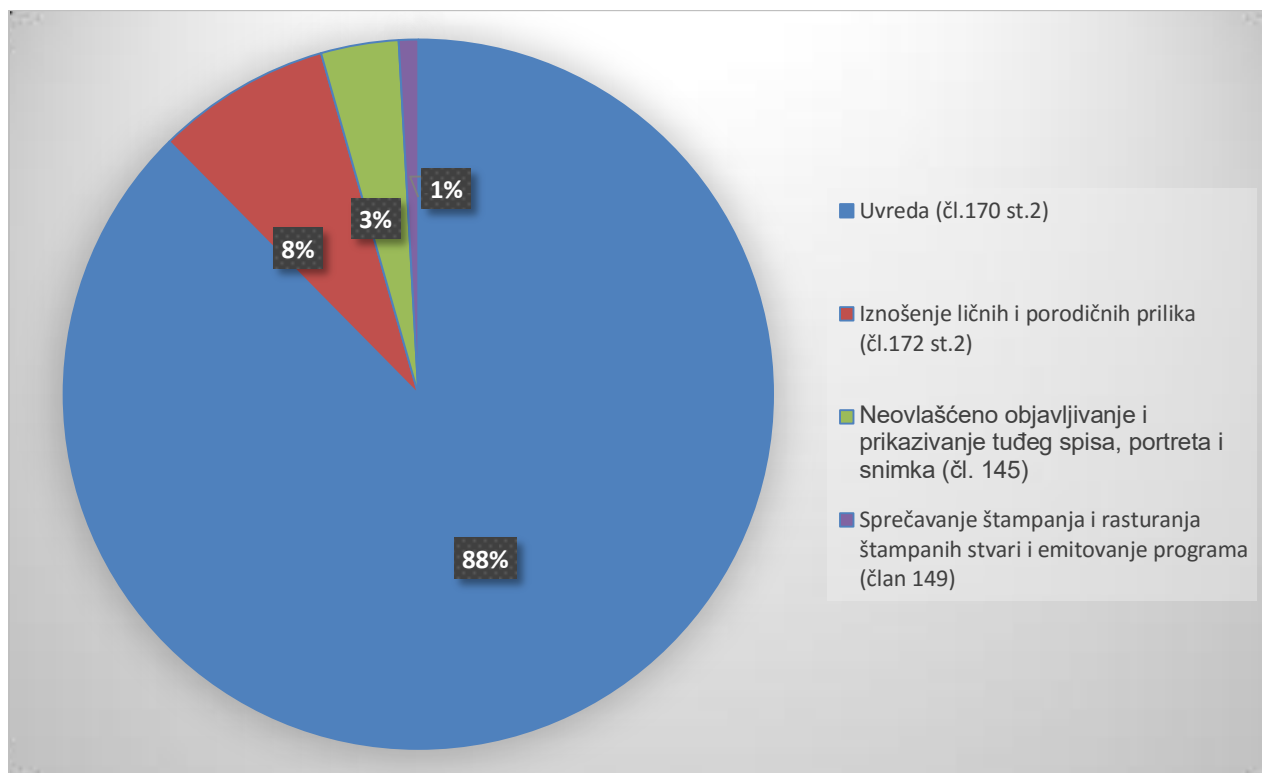
Zalaganjem stručne javnosti, novinarskih udruženja i nevladinih organizacija kleveta je dekriminalizovana krajem 2012. godine sa obrazloženjem da je dolazilo do čestih zloupotreba, dok je oštećenima ostavljena mogućnost vođenja spora protiv novinara i medija za naknadu štete zbog povrede časti i ugleda. Uvreda još uvek ostala u Krivičnom zakoniku, sa težim kvalifikovanim oblikom kada je ista učinjena putem štampe, televizije ili sličnih sredstava ili na javnom skupu (čl. 170 st. 2). Novinari i odgovorni urednici mogu snositi odgovornost za krivična dela učinjena posredstvom medija, a mogu biti i oštećeni krivičnim delima kojima se protivpravno ograničavaju medijske slobode³⁶.

U skladu sa odredbama Krivičnog Zakonika Republike Srbije i samom prirodom propisanih krivičnih dela novinari i odgovorni urednici tako mogu snositi krivičnu odgovornost ili biti oštećeni u krivičnim delima Uvreda (čl.170 st. 2), Iznošenje ličnih i porodičnih prilika (čl. 172 st. 2), Neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka (čl. 145), Sprečavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanje programa (čl. 149), Sprečavanje objavljivanja odgovora i ispravke (čl. 150), Povreda tajnosti postupka (čl. 337), Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (čl. 317) i Rasna i druga diskriminacija (čl. 387).

³⁶ Priloženim spiskom se ne iscrpljuju sva krivična dela u kojima se novinari mogu pojaviti bilo kao okrivljeni bilo kao oštećeni.

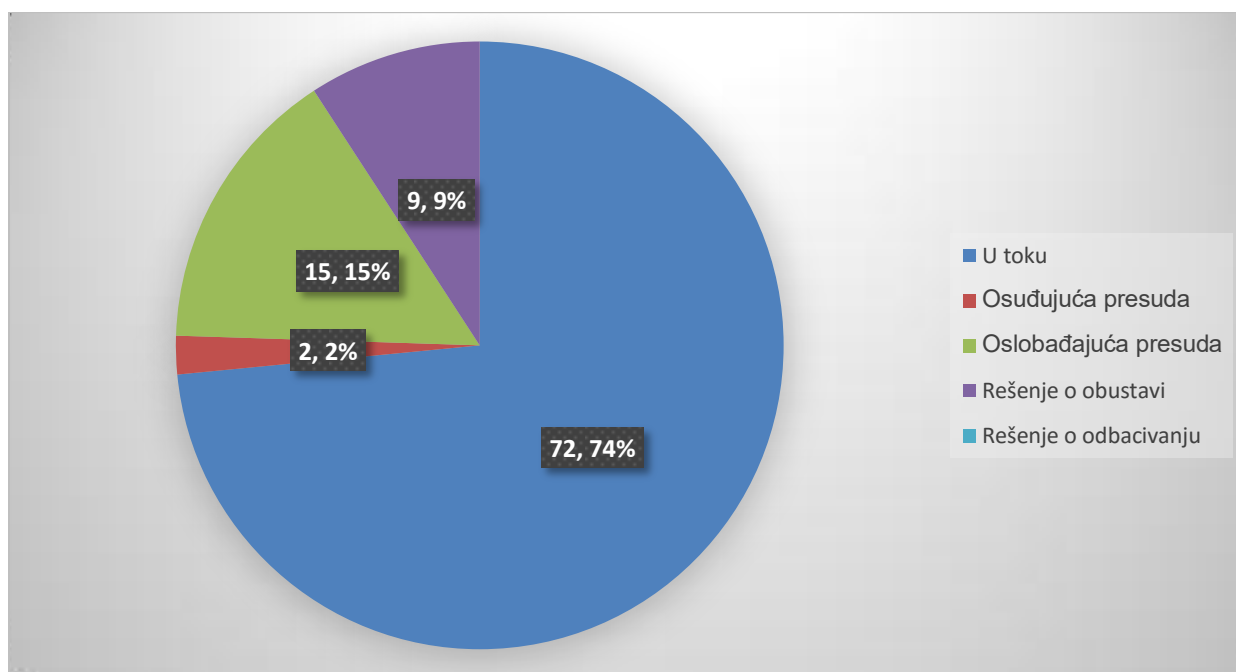
Bitno je napomenuti da u predmetnim krivičnim delima okrivljeni mogu biti i druga lica koja nisu novinari, odnosno urednici medija, ali da sudovi ne vode posebnu evidenciju koja bi omogućila davanje preciznog odgovora na postavljeni zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Pristup takvim podacima je veoma otežan, budući da su iz svih dokumenata koje dostavljaju sudovi uklonjeni podaci o ličnosti, te bi bilo neophodno pribaviti i pregledati svaku pojedinačnu privatnu tužbu ili optužni akt i eventualno analizom sadržaja posredno doći do indentiteta i profesije optuženih.

U tom pogledu podatke navedene u ovom segmentu istraživanja treba uzeti isključivo kao ilustraciju potrebe adekvatnog vođenja sudske baze predmeta, a koja bi omogućila blagovremeno uočavanje izazova u postupanju sudova u ovim predmetima, a radi osmišljavanja delotvornih politika koje bi na najbolji način uspostavile odgovarajući balans između krivičnopravne odgovornosti novinara i urednika kao izuzetka i uživanja i zaštite medijskih sloboda kao pravila.



Krivična dela obuhvaćena istraživanjem u vezi sa kojim su pokrenuti postupci u periodu 2015.-2017. godine.

Prema podacima sudova koji su obuhvaćeni istraživanjem³⁷ u poslednje tri godine postupci nisu vođeni zbog Sprečavanje objavljivanja odgovora i ispravke, Rasne i druge diskriminacije, kao ni Povrede tajnosti postupaka³⁸. Najčešće krivično delo je Uvreda učinjena putem štampe, televizije ili sličnih sredstava ili na javnom skupu i to u čak 99 predmeta, dok je zbog krivičnog dela Iznošenje ličnih i porodičnih prilika pokrenuto 9 postupaka. Najređa krivična dela su Neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka (4) i Sprečavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanje programa (1).



Ishodi postupaka za krivično delo uvrede putem televizije, štampe ili sličnih sredstava (čl. 170 st. 2)

Iako sudovi ne vode posebnu evidenciju, te ne možemo tvrditi u koliko od 99 predmeta za uvredu su optuženi novinari, činjenicu da je većina predmeta pokrenuta pred Prvim osnovnim sudom u Beogradu (50) čija se mesna nadležnost određuje u skladu sa prebivalištem optuženog, možemo uzeti kao naznaku da je zaista u velikom broju reč o novinarima. Najveći deo

³⁷ Osnovni sudovi u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu

³⁸ Curenje poverljivih podataka iz istraga uočeno je kao ozbiljna pretnja efikasnosti istraga, pretpostavci nevinosti i tajnosti podataka o ličnosti i obuhvaćeno je merama iz Akcionog plana za Poglavlje 23.

postupaka pokrenutih u periodu 2015. do 2017. godine je još uvek u toku. Postupci se uglavnom završavaju oslobađajućom presudom (14), odlukom o obustavi (9), odlukom o odbacivanju (3), dok je osuđujuća presuda doneta u samo 2 predmeta.

VII. POSTUPAK PRED UPRAVNIM SUDOM

Zakonom o javnom informisanju i medijama predviđena je mogućnost pokretanja upravnog spora protiv odluke o raspodeli sredstava za sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja radi ostvarivanja javnog interesa. Upravni spor se može pokrenuti u slučajevima predviđenim Zakonom o upravnim sporovima i to kada je rešenje doneo nenadležni organ, ako u postupku donošenja rešenja nije postupljeno po pravilima postupka, ukoliko je činjenično stanje nepotpuno ili netačno utvrđeno ili ako je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja.

Brojne nepravilnosti u sufinansiranju proizvodnje medijskog sadržaja uočene od početka primene Zakona o javnom informisanju i medijama postavile su pitanje delotvornosti pravnog leka koji stoji na raspolaganju medijama koji su nezadovoljni sprovedenim postupkom i donetim odlukama, odnosno pokretanja spora pred Upravnim sudom³⁹. Uobičajna dužina trajanja postupaka pred Upravnim sudom, odsustvo odredbe o hitnosti u postupanju i odluke kojima se u najvećem broju slučajeva predmet vraća prvostepenom organu na otklanjanje nepravilnosti u ponovljenom postupka već na prvi pogled čine upitnom svrsishodnost ovog pravnog leka u kontekstu rada medija. Izvesno je da mediji koji se inače nalaze u teškoj ekonomskoj situaciji i čiji kontinuirani rad može zavisiti od sredstava koje dobijaju od lokalnih samouprava, pokrajine i Republike ne mogu priuštiti vreme neophodno za donošenje odluka Upravnog suda i ponavljanje poništenog konkursa. Ovo se posebno odnosi na malobrojne medije koji nisu naklonjeni državnim vlastima, te zbog toga ne mogu računati na reklamne prihode iz javnih i privatnih izvora, na popustljivu naplatu poreza kao i na mnoge druge koristi koje takva vrsta odnosa donosi.

Da bi ovaj pravni lek bio delotvoran u kontekstu rada medija, Upravni sud bi svoju odluku morao doneti u roku koji sprečava nastajanje nenaknadive štete po medije koji su konkurisali za dodelu novčanih sredstava. Donošenje

³⁹ Značaj ovog pravnog leka prepoznat je od strane udruženja novinara, te je NUNS izradio Vodič za pokretanja upravnih sporova, dostupan na: http://nuns.rs/sw4i/download/files/box/_id_518/VodicZaPokretanjeUpravnihSporova.pdf

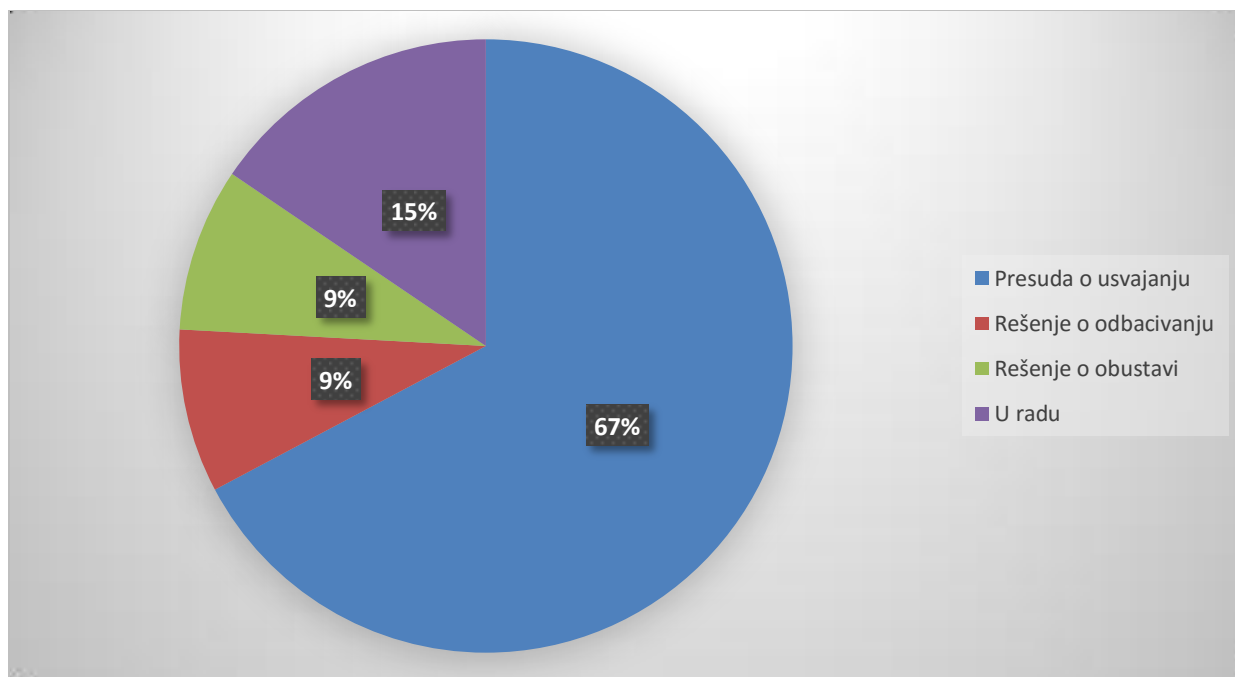
odluke i suviše kasno nakon podnošenja tužbe bilo bi od malog značaja mediju koji je u međuvremenu ugašen. Poseban problem predstavlja i to da se posle dugog trajanja upravnog spora, sredstva koja su zakonito potrošena od strane medija koji su ih dobili na konkursu ne mogu vratiti u prazan budžet u kojem više nema sredstava opredeljenih za tu namenu. Sa druge strane mogućnost usvajanja privremene mere u upravnom sporu koja bi odložila raspodelu sredstava do okončanja postupka je izuzetno mala, a njeni efekti pogađaju sve medije koji su dobili sredstva na osporenom konkursu, a ne samo one koji su sredstva dobili usled uočenih nepravilnosti.

Upravo sa tim razlogom Upravnom sudu je upućen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja kojim je tražena informacija o ukupnom broju sporova pokrenutih po osnovu Zakona o javnom informisanju i medijima i njihovim ishodima, sa namerom da vidimo u kojem meri se ovaj pravni lek koristi i da vidimo efikasnost postupanja Upravnog suda u tim predmetima.

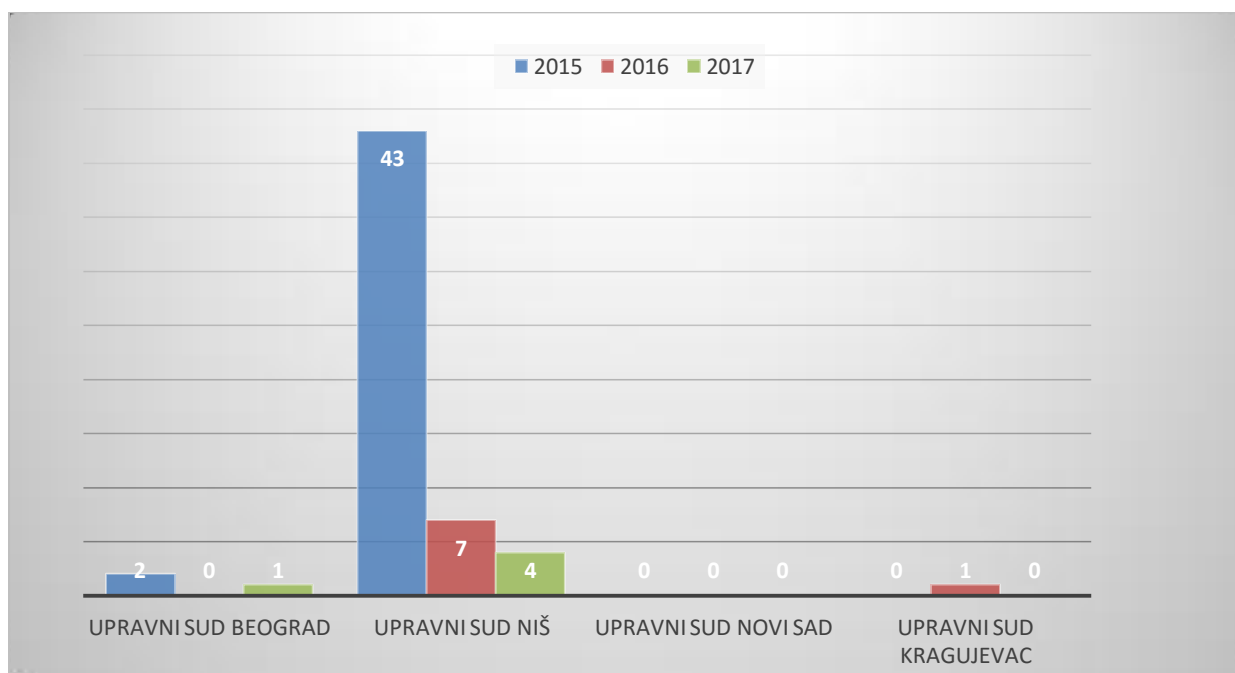
Kako je istraživanje pokazalo pred Upravnim sudom u toku 2015, 2016 i 2017⁴⁰ godine je pokrenuto ukupno 58 sporova u predmetima raspodele sredstava za sufinansiranje projekata za ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Od navedenog broja u 2015. godini je podneto 45 inicijalnih akata, od kog broja je rešeno 42 (36 tužbi je uvaženo, 5 odbačeno, 1 postupak obustavljen) a u radu su još uvek tri predmeta. U 2016. godini podneto je 8 inicijalnih akata od kog broja je rešeno 5 predmeta (3 tužbe su uvažene, 2 postupka su obustavljena). U 2017. godini podneto je 5 inicijalnih akata, rešena su 2 predmeta (2 tužbe su odbačene), a 3 predmeta su još uvek u radu.

Najveći broj predmeta, čak 54 od 58 je u nadležnosti odeljenja Upravnog suda u Nišu, od kog broja je u radu još uvek 6 predmeta. U nadležnosti Upravnog suda u Beogradu su tri predmeta koji su radu, a u nadležnosti odeljenja Upravnog suda u Kragujevcu 1 predmet koji je u radu.

⁴⁰ Zaključno sa 27.11.2017. godine



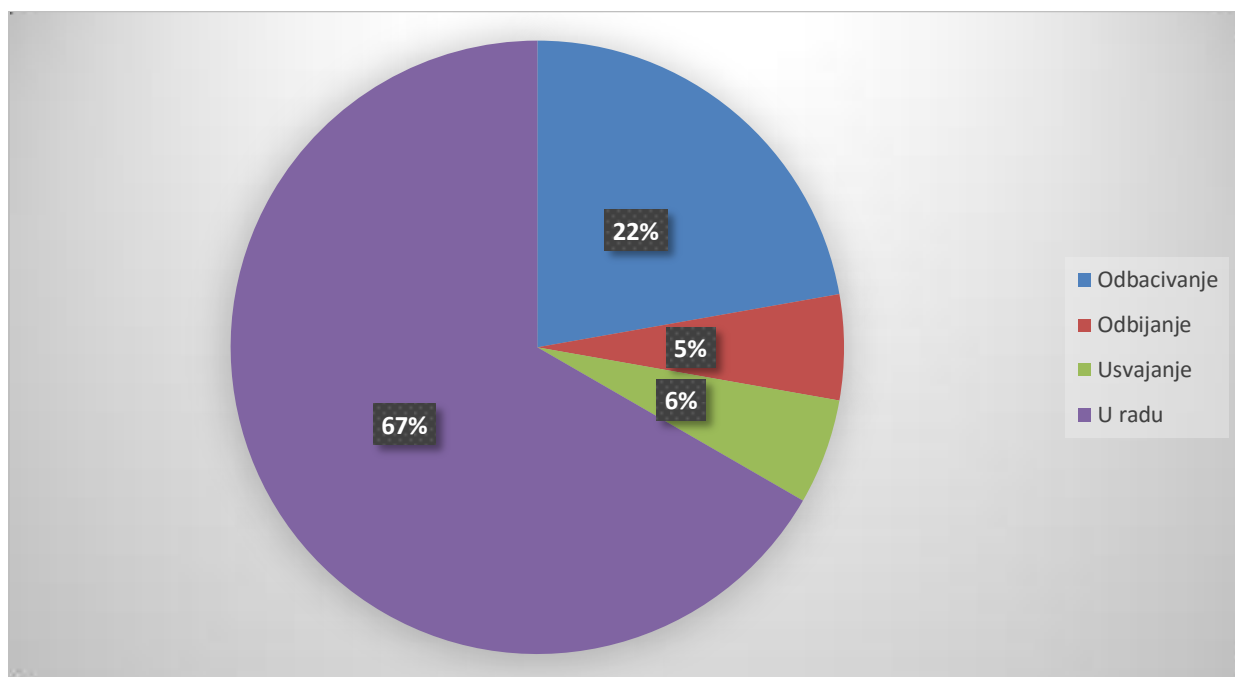
Ishodi postupaka pred Upravnim sudom pokrenutih u period 2015.-2017. godine



Broj postupaka pokrenutih pred Upravnim sudom u Beogradu i odeljenjima u Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu u vezi sa sufinansiranjem medija u periodu 2015.-2017. godine

VIII. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

Ustavni sud je poslednja instanca kojoj se novinari i mediji mogu obratiti u zemlji, radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, koji svojom odlukom može utvrditi povredu prava, ukinuti odluku kojoj je pravo povređeno, dodeliti pravničku naknadu i objaviti svoju odluku u službenom glasniku. Odluke ustavnog suda imaju veliki uticaj na ujednačavanje sudske prakse.



Ishodi postupaka pred Ustavnim sudom u vezi sa Slobodom izražavanja pokrenutih u periodu 2015.-2017. godine

Prema rezultatima istraživanja u predmetnom periodu Ustavnom sudu je podneto 16 ustavnih žalbi u kojim je istaknuta povreda člana 46 Ustava Republike Srbije. (sloboda mišljenja i izražavanja) Postupak je okončan u 6 predmeta (4 odluke o odbacivanju, 1 odluka o odbijanju, 1 odluka o usvajanju), dok je u 12 predmeta postupak još uvek u toku. Broj ustavnih žalbi u kojima se istaknuta povreda člana 50 Ustava (sloboda medija) je svega 2, od koji je jedan postupak okončan odlukom o odbacivanju, dok je

jedan postupak još uvek u toku. Zanimljivo je da je za period obuhvaćen istraživanjem Ustavni sud doneo samo dve meritorne odluke u ovoj oblasti.

Postupajući po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, Ustavni sud je Komitetu pravnika za ljudska prava dostavio 18 kopija ustavnih žalbi podnetih u predmetnom periodu u kojima su se podnosioci pozivali na povredu prava garantovanih članom 46. (sloboda mišljenja i izražavanja) i članom 50. (sloboda medija) Ustava Republike Srbije. Većina je anonimizirana u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti budući da su podnosioci izričito odbili da njihov identitet bude dostupan javnosti ili se tome nisu ni izjasnili.

Predmet šest⁴¹ ustavnih žalbi nije vezan za navodnu povredu medijskih sloboda, dok se preostale odnose mahom na ishode parničnih postupaka zbog povrede časti i ugleda u vezi sa objavljenom informacijom (5) ili krivičnih postupaka zbog uvrede (2). Predmet četiri postupka je onemogućavanje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. U jednom predmetu podnosilac ustavne žalbe je javni funkcioner osuđen za diskriminaciju zbog izjave koju je dao medijima u vezi sa održavanjem javnog skupa pripadnika LGBT zajednice.

U svega dva postupka podnosioci ustavne žalbe su profesionalni novinari, dok su u preostalom delu mahom to nevladine organizacije ali i javni funkcioneri, kao i autor knjige. Iako ostali podnosioci nisu profesionalni novinari svi obuhvaćeni slučajevi tiču se medijskih sloboda. Bitno je napomenuti da Zakon o javnom informisanju i medijima kao ni Kodeks novinara Srbije ne daju definiciju novinara. Zanimljivo je da se u velikom broju slučajeva (5 od 12) ustavne žalbe odnose na odluke donete u postupcima iniciranim od strane javnih funkcionera zbog povredi časti i ugleda odnosno zbog uvrede⁴².

U oba postupka u kojima su podnosioci profesionalni novinari reč je o navodnoj povredi pretpostavke nevinosti. U jednom slučaju, u kojem je

⁴¹ Ustavne žalbe se odnose na uvrede izrečenu tokom parničnog postupku i na sednici skupštine opštine, na meru opomene i udaljenja sa sednice Narodne skupštine Republike Srbije, u dve ustavne žalbe je obrazloženje u potpunosti izostalo, dok je u jednoj obrazloženje nerazumljivo.

⁴² Reč je o sudiji, profesoru, upravniku nacionalnog parka, članu gradskog veća i direktoru kulturnog centra.

ustavna žalba odbačena, do navodne povrede prava je došlo parničnom presudom zbog prenošenjem saopštenja strane države o potrazi za licima osumnjičenim za ratne zločine uz fotografiju i lične podatke privatnog lica koje živi u Srbiji, dok je u drugom slučaju do navodne povrede prava došlo stavljanjem u vezu javnog funkcionera sa izvršiocom politički motivisanih ubistava u inostranstvu, i navodima da je on prema novinarskim izvorima služio kao kurir između nalogodavca i izvršioca prenoseći poruke i novac.

Većina podnosilaca se poziva na praksu Evropskog suda za ljudska prava uz čestu napomenu da su domaći sudovi u prethodnom delu postupka u zanemarili istaknute međunarodne standarde, a da su neretko to učinili uz obrazloženje da sudska praksa ne predstavlja formalni izvor prava.

Imajući u vidu veliki broj ustavnih žalbi koje se odnose na postupke inicirane od strane javnih funkcionera, ne čudi da se podnosioci istih često pozivaju na standarde ESLJP-a kojima je uspostavljen viši prag tolerancije javnih funkcionera na kritike⁴³ uz navođenje primera u kojima su javni funkcioneri između ostalog nazivani „*idiotima*“ i „*krvlju uprljanim fašistima*“ i u kojima je njihovo ponašanje opisivano kao nemoralno, nedostojanstveno i kao najbedniji oportunizam.

Podnosioci često navode da njihova namera nije bila da uvrede ili da povrede čast i ugled javnog funkcionera već da pokrenu debatu o pitanjima od javnog interesa. U tom slučaju, kako navode, sloboda izražavanja podrazumeva i pravo na iznošenje informacija i stavova koji vređaju i šokiraju, kao i pravo na određeno preterivanje i provokaciju⁴⁴. Dodatno,

⁴³ Vidi: Ligens protiv Austrije (Ligens v. Austria) predstavka br. 9815/82, Presuda ESLJP od 8. jula 1986. godine; Lepojić protiv Srbije (Lepojić v. Serbia), predstavka br. 13909/05, Presuda ESLJP od 6. novembra 2007. godine; Bodrožić protiv Srbije (Bodrožić v. Serbia), predstavka br. 32550/05, Presuda ESLJP od 23. juna 2009. godine; Jerusalem protiv Austrije (Jerusalem v. Austria), predstavka br. 26958/95, Presuda ESLJP od 27. februara 2001. godine Birol protiv Turske (Birol v. Turkey) predstavka br. 44104/98, Presuda ESLJP od 1. juna 2005. godine;

⁴⁴ Vidi: Hendisajd protiv Ujedinjenog kraljevstva (Handyside v. United Kingdom) predstavka br. 5493/72, Presuda ESLJP od 7. decembra 1976. godine; Ligens protiv Austrije (Ligens v. Austria) predstavka br. 9815/82, Presuda ESLJP od 8. jula 1986. godine; Cumpana i Mazare protiv Rumunije (Cumpana and Mazare v. Romania), predstavka br. 33348/96, Presuda ESLJP od 17. decembra 2004. godine; Lopez Gomez de Silva protiv Portugalije (Lopes Gomes de Silva v. Portugal) predstavka br. 37698/97, Presuda ESLJP od 28. decembra 2012. godine, Prager i Oberšlik protiv Austrije (Prager and Oberschlik v. Austria) predstavka br. 11662/85, Presuda ESLJP od 23. maja 1991. godine;

pojedini podnosioci se pozivaju na stav ESLJP-a da je određeno prelivanje političke diskusije u privatnu sferu uobičajeno i dozvoljeno.⁴⁵

Predmet četiri postupka pred Ustavnim sudom je onemogućavanja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, kao instrumenta od izuzetnog značaja za istraživačko novinarstvo i jednog od preduslova da mediji (kao i nevladine organizacije) mogu da efektivno preuzmu ulogu čuvara javnosti (watchdog). Ovo osnovno ljudsko pravo izričito je garantovano i članom 51 Ustava (pravo na obaveštenost), koji navodi da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

Podnosioci ovih ustavnih žalbi su nevladine organizacije. U našoj medijskoj praksi ova višegodišnja negativna pojava je nedavno aktuelizovana u vezi sa istraživanjem korupcije u javnim nabavkama Ministarstva unutrašnjih poslova⁴⁶. Prema redovnom izveštaju za 2016. godinu⁴⁷ Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, prinudno izvršenje rešenja ove nezavisne institucije je nezadovoljavajuće u slučaju kada je za isto zadužena Vlada Srbije, te se tako navodi da je Poverenik 61 put zahtevao obezbeđenje izvršenja, a da je Vlada njegove zahteve svaki put odbila.⁴⁸

Kako su podnosioci sve četiri ustavne žalbe nevladine organizacije, u ustavnim žalbama se posebno ističu standardi ESLJP-a prema kojima oni mogu uživati istu zaštitu kao i mediji kada obavljaju watchdog ulogu i pokreću i vode rasprave o pitanjima od javnog značaja⁴⁹. Kako se navodi,

⁴⁵ Vidi: Lopez Gomez de Silva protiv Portugalije (Lopes Gomes de Silva v. Portugal) predstavka br. 37698/97, Presuda ESLJP od 28. decembra 2012. godine;

⁴⁶ Više na: <http://javno.rs/vest/upravni-sud-odbacio-tuzbu-birn-a>

⁴⁷ Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, za 2016. godinu, dostupan na <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/izvestaj2016.pdf>

⁴⁸ Više na: <https://www.krik.rs/poverenik-61-put-trazio-od-vlade-da-reaguje-ona-svaki-put-odbila/>

⁴⁹ Vidi: Guseva protiv Bugarske (Guseva v. Bulgaria), predstavka br. 6987/07, Presuda ESLJP od 15. februara 2015. godine; Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung Eines Wirtschaftlich Gesunden Land- und Forstwirtschaftlichen Grundbesitzes protiv Austrije, predstavka br. 39534/07, Presuda ESLJP od 28. novembra 2008. godine; Stil i Moris protiv Velike Britanije (Steel and Morris v. UK), predstavka br. 68416/01, Presuda ESLJP od 15. februara 2015. godine; TASZ protiv Mađarske (TASZ v. Hungary), predstavka br. 37374/05, Presuda ESLJP od 14. aprila 2009. godine; Riolo protiv Italije (Riolo v. Italia), predstavka br. 42211/07, Presuda ESLJP od 17. jula

pravo da se primaju i saopštavaju informacije je preduslov za slobodu izražavanja, zato što nije moguće formirati valjano zasnovano mišljenje bez poznavanja relevantnih i tačnih činjenica.

U jednom predmetu podnosilac ustavne žalbe, nevladina organizacija je podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog nepostupanja po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, ali su i Prekršajni i Prekršajni apelacioni sud zauzeli stav da ona nema svojstvo oštećenog kao ovlašćenog podnosioca zahteva, te da je trebalo da podnese žalbu Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja. Podnosilac se u svojoj žalbi poziva na standarde⁵⁰ ESLJP po kojima je pravo na pristup informacijama od javnog značaja deo slobode izražavanja i u skladu sa kojima su nevladine organizacije aktivno legitimisane u tim postupcima.

U drugom predmetu podnosilac, druga nevladina organizacija je podnela prekršajnu prijavu osnovnom javnom tužilaštvu, ali u vezi sa prekršajem označavanja tajnim podataka koji se očigledno ne odnose na zaštićene interese iz člana 99 st. 1 tačka 1 Zakona o tajnosti podataka. U tom predmetu je Prekršajni sud propustio da u skladu sa članom ZOP-a trenutak podnošenja prekršajne prijave osnovnom javnom tužilaštvu⁵¹ koje nije blagovremeno postupalo u ovom predmetu, ceni kao trenutak podnošenje Zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, te je po dopisu NVO doneo odluku da je pokretanje prekršajnog postupka zastarelo.

Od 12 predmeta koji su pokrenuti u periodu od bezmalo tri godine⁵² u vezi sa novinarima i medijima, samo je jedan okončan meritornom odlukom (odluka o odbijanju) dok je jedna ustavna žalba odbačena. Ne postoji jasna veza između datuma prijema žalbe i datuma donošenja odluke. Zanimljivo je

2008. godine; Vides Aizsardzības Klubs protiv Latvije (Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia) predstavka br. 57829/00, Presuda ESLJP od 27. maja 2004. godine; Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije (Youth Initiative for Human Rights v. Serbia), predstavka br. 48135/06, Presuda ESLJP od 26. juna 2013. godine; Animals Defenders Internacional protiv Velike Britanije (Animal Defenders International v. UK), predstavka br. 48876/08, Presuda ESLJP od 22. april 2003. godine;

⁵⁰ Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije (Youth Initiative for Human Rights v. Serbia), predstavka br. 48135/06, Presuda ESLJP od 26. juna 2013. godine;

⁵¹ Osnovno javno tužilaštvo je odbilo da donese odluku o pokretanju prekršajnog postupka navodeći da je reč o upravnoj stvari, na šta je NVO podneo prigovor po kome Više javno tužilaštvo nije blagovremeno postupalo navodeći da u skladu sa uputstvom RJT prigovore na predmete pod tom oznakom smatra pritužbama na rad tužilaca, te da nije vezano rokom za odlučivanje po prigovorima.

⁵² januar 2015. – decembar 2017. godine

da je u predmetu u kojem je odbacio ustavnu žalbu, sudu trebalo godinu dana i osam meseci od dana podnošenja da donese svoju odluku. Uprkos činjenici da pojedini postupci traju i duže od 3.5 godine⁵³, posmatrajući odvojeno samo tih 12 predmeta, nije moguće izvući zaključak o postojanju eventualne veze između „političke osetljivosti“ predmeta ustavne žalbe i dužine postupanja Ustavnog suda.

Sa druge strane u šest predmeta pokrenutih u istom periodu u vezi sa povredom slobode mišljenja i izražavanja koji nisu vezani za medijske slobode, Ustavni sud je već doneo jednu odluku o usvajanju i tri o odbacivanju. Bez obzira na evidentnu razliku u efikasnosti u predmetima koji se ne tiču medijskih sloboda, treba napomenuti da je Ustavnom sudu ipak trebalo godinu dana i četiri meseca da odbaci jednu takvu ustavnu žalbu u kojoj je podnosilac u potpunosti izostavio obrazloženje navodeći samo sudsku odluku na koju se žali i ustavno pravo koje mu je navodno bilo povređeno.

Shodno svemu gore navedenom, imajući u vidu protok vremena od bezmalo tri godine i svega 1 meritorne i 1 procesne odluke u 12 predmeta, može se osnovano postaviti pitanje da li Ustavni sud odlaže i izbegava meritorno odlučivanje u politički osetljivim predmetima koji su vezani za medijske slobode, a posebno kada su u njih umešani i javni funkcioneri. Izuzetak u tom pogledu bi bio gore navedeni predmet, jedini u u kojem je doneta meritorna odluka, odluka o odbijanju, a koji je pokrenut po ustavnoj žalbi Nataše Kandić, osnivačice Fonda za humanitarno pravo u vezi sa presudom za povredu časti i ugleda sudije, a povodom komentarisanjem upravljanja tokom sudskog postupka za ratne zločine.

⁵³ Premda smo od Ustavnog suda tražili informacije o postupcima pokrenutim u periodu 2015-2017 godine, dobili smo i dva broja predmeta u kojima su ustavne žalbe podnete ranije ali su numeraciju dobili tek 2016. godine.

IX. POSTUPAK PRED EVROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

U skladu sa Ustavom Republike Srbije, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju (čl. 16 st. 2). U hijerarhiji domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata, potvrđeni međunarodni ugovori se nalaze između Ustava i zakona, budući da je Ustavom propisano da zakoni ne smeju biti u suprotnosti sa međunarodnim ugovorima (čl. 194 st. 5), a da međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom (čl. 194 st. 4). Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (čl. 18 st. 2).

Uprkos jasnoj Ustavnoj odredbi, primena Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u praksi domaćih sudova je selektivna i neujednačena. U praksi Komiteta pravnika česti su slučajevi u kojima sudovi u obrazloženju svojih odluka propuštaju da se izjasne o primeni međunarodnih pravnih standarda na koje se pozivaju stranke u postupku, ali i slučajevi u kojima sudovi pokazuju nerazumevanje samih standarda kao i mesta koje bi oni trebalo da zauzimaju u njihovom odlučivanju. Tako u se u jednoj odluci Apelacionog suda u Beogradu navodi da taj sud ne odlučuje o povredi ljudskih prava, te da stranka odluku Evropskog suda za ljudska prava na koju se pozivala u postupku pred ovim sudom, može da istakne u eventualnoj žalbi Ustavnom sudu.

Kao posledica navedene prakse domaćih sudova, rasprostranjeno je shvatanje među građanima ali i stručnom javnošću da je ESLJP pre svega sud poslednje instance kojem se građani mogu obratiti pošto iskoriste sve pravne lekove pred domaćim sudovima. Suprotno ovom uvreženom mišljenju, prevashodna uloga Evropskog suda za ljudska prava je oblikovanje pravnih standarda koji bliže pojašnjavaju primenu pojedinih odredbi EKLJP,

uzimajući u obzir mnogobrojna pitanja i nedoumice koje se neminovno javljaju sa razvojem savremenog društva.

Nedostatak koherentne prakse domaćih sudova u ovom pogledu otežava pristup pravdi za naše građane i ujedno predstavlja prepreka unapređenju ljudskih prava i harmonizaciji sa pravnim tekovinama EU. Kao deo problema sudije navode nedostatak obuke za pretragu baze sudske prakse ESLJP, ali i nemogućnost pristupa toj bazi na računarima u sudovima. Korak u dobrom smeru je otvaranje posebnog sudske registra za pravnosnažne sudske odluke u kojima su se domaći sudovi pozivali na odredbe EKLJP, a koji će tu praksu učiniti dostupnijom i imati uticaj na ujednačavanje prakse kada je reč o primeni međunarodnih pravnih standarda. Prema informacijama do kojih je došao Komitet pravnika za ljudska prava, do zaključenja pisanja ovog dokumenta, od Apelacionih sudova iz Beograda, Niša, Novog Sada i Kragujevca u registre je već upisan veliki broj pravnosnažnih presuda.

Evropska konvencija štiti niz prava i sloboda, među kojima su za obavljanje medijske profesije značajne odredbe koje štite slobodu izražavanja, odnosno slobodu mišljenja, primanja i prenošenja informacija i ideja (čl.10). EKLJP propisuje ograničenja ovog prava, te navodi da ta ista moraju biti neophodna u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanje širenja poverljivih i informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda. Pored slobode izražavanja, od posebnog značaja za novinare i medije je i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske (čl.8) budući da uživanje ovog prava u praksi može predstavljati jedno od najznačajnijih ograničenja slobode izražavanja.

3. RELEVANTNA PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

U radu Evropskog suda za ljudska prava oblikovan je niz pravnih standarda koji su od velikog značaja za slobodu i odgovornost medija. Među njima se kao najvažniji u kontekstu medijske situacije u Srbiji ističu standardi koji se odnose na to da javni funkcioneri moraju razviti veći stepen tolerancije na javne kritike⁵⁴, da sloboda izražavanja podrazumeva pravo na iznošenje informacija i stavova koji vređaju i šokiraju, kao i pravo na određeno preterivanje i provokaciju⁵⁵ ukoliko je reč o pitanjima od javnog interesa. U praksi suda se posebno ističe da uloga medija kao čuvara javnog interesa⁵⁶ (watchdog) uživa posebnu zaštitu, koju mogu imati i nevladine organizacije⁵⁷, da takvu zaštitu uživa i postupanje novinara u dobroj nameri da pruže pouzdane i precizne informacije u skladu sa novinarskom etikom⁵⁸,

⁵⁴ Vidi: Ligens protiv Austrije (Ligens v. Austria) predstavka br. 9815/82, Presuda EKLJP od 8. jula 1986. godine; Lepojić protiv Srbije (Lepojić v. Serbia), predstavka br. 13909/05, Presuda EKLJP od 6. novembra 2007. godine; Bodrožić protiv Srbije (Bodrožić v. Serbia), predstavka br. 32550/05, Presuda EKLJP od 23. juna 2009. godine; Jerusalem protiv Austrije (Jerusalem v. Austria), predstavka br. 26958/95, Presuda EKLJP od 27. februara 2001. godine Birol protiv Turske (Birol v. Turkey) predstavka br. 44104/98, Presuda EKLJP od 1. juna 2005. godine

⁵⁵ Vidi: Hendisajd protiv Ujedinjenog kraljevstva (Hendisajd v. United Kingdom) predstavka br. 9815/82, Presuda EKLJP od 8. jula 1986. godine; (49), Ligens protiv Austrije (Ligens v. Austria) predstavka br. 9815/82, Presuda EKLJP od 8. jula 1986. godine; Cumpana i Mazare protiv Rumunije (Cumpana and Mazare v. Romania), predstavka br. 33348/96, Presuda EKLJP od 17. decembra 2004. godine; Lopez Gomez de Silva protiv Portugalije (Lopes Gomes de Silva v. Portugal) predstavka br. 37698/97, Presuda EKLJP od 28. decembra 2012. godine; Prager i Oberšlik protiv Austrije (Prager and Oberschlik v. Austria) predstavka br. 11662/85, Presuda EKLJP od 23. maja 1991. godine, Dalban protiv Rumunije (Dalban v. Romania), predstavka br. 28114/95, Presuda EKLJP od 28. septembra 1999. godine; Castels protiv Španije (Castells v. Spain) predstavka br. 1798/85, Presuda EKLJP od 23. aprila 1992. godine;

⁵⁶ Vidi: Observer i Guardian protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Observer and Guardian v. United Kingdom), predstavka br. 13585/88, presuda ESLJP od 26. novembra 1991. godine;

⁵⁷ Vidi: Guseva protiv Bugarske (Guseva v. Bulgaria), predstavka br. 6987/07, Presuda EKLJP od 15. februara 2015. godine; Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung Eines Wirtschaftlich Gesunden Land- und Forstwirtschaftlichen Grundbesitzes protiv Austrije, predstavka br. 39534/07, Presuda EKLJP od 28. novembra 2008. godine; Stil i Moris protiv Velike Britanije (Steel and Morris v. UK), predstavka br. 68416/01, Presuda EKLJP od 15. februara 2015. godine; TASZ (Társaság a Szabadságjogokért) protiv Mađarske (TASZ v. Hungary), predstavka br. 37374/05, Presuda EKLJP od 14. aprila 2009. godine; Riolo protiv Italije (Riolo v. Italia), predstavka br. 42211/07, Presuda EKLJP od 17. jula 2008. godine; Vides Aizsardzības Klubs protiv Latvije (Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia) predstavka br. 57829/00, Presuda EKLJP od 27. maja 2004. godine.

⁵⁸ Vidi: Gudvin protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Goodwin v. United Kingdom), predstavka br. 17488/90, presuda ESLJP od 27. marta 1996. godine; Freso i Roar protiv Francuske (Fressoz and Roire v. France) predstavka br. 29183/95, presuda ESLJP od 21. januara 1999. godine; Bladet Tromso i Stensas protiv

te da profesionalnost novinara ne bi trebalo ceniti i suviše strogo jer to može da dovede do odvrćajućeg efekta⁵⁹. U cilju negovanja javne diskusije o pitanjima od javnog interesa, sud je utvrdio da bi sagovornicima trebalo omogućiti pravo na davanje proporcionalnog odgovora⁶⁰, da je određena mera prelivanje političke diskusije u privatnu sferu uobičajna i dozvoljena⁶¹, te da sloboda izražavanja uživa veći stepen zaštite u predizbornim kampanjama⁶². U praksi suda se posebno ističe i to da vrednosni sud mora biti zasnovan na dovoljnoj činjeničnoj osnovi⁶³, te da se kontekst priloga mora uzeti u obzir kada je reč o prenošenju govora mržnje⁶⁴. Kako se navodi u brojnim odlukama Evropskog suda za ljudska prava, mora postojati „goruća društvena potreba“ da se sloboda izražavanja ograniči⁶⁵ i ta neophodnost mora biti ubedljivo dokazana⁶⁶. Pored prethodno navedenih standarda koji su od velikog značaja za slobodu i odgovornost medija, u nastavku sledi i kratak pregled relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava.

Norveške (Bladet Tromso and Stensaas v. Norway) predstavka br. 21980/93), presuda ESLJP od 20 maja 1999. godine;

⁵⁹ Vidi: Jordanova i Tošev protiv Bugarske (Yordanova and Toshev v. Bulgaria), predstavka br. 5126/05, presuda ESLJP od 2. oktobra 2012. godine.

⁶⁰ Vidi: Nilsen i Jonsen protiv Norveške (Nilsen and Johnsen v. Norway), predstavka br. 23118/93, presuda EKLJP od 25. novembar 1999. godine; Lopes Gomez de Silva protiv Portugalije (Lopes Gomes de Silva v. Portugal) predstavka br. 37698/97, Presuda EKLJP od 28. decembra 2012. godine; Prager i Oberšlik protiv Austrije (Prager and Oberschlik v. Austria) predstavka br. 11662/85, Presuda EKLJP od 23. maja 1991. godine

⁶¹ Vidi: Lopez Gomez de Silva protiv Portugalije (Lopes Gomes de Silva v. Portugal) predstavka br. 37698/97, Presuda EKLJP od 28. decembra 2012. godine;

⁶² Vidi: Bouman protiv Velike Britanije (Bowman v. United Kingdom) predstavka br. 24839/94, Presuda EKLJP od 19. februara 1998. godine;

⁶³ Vidi: Pedersen i Baadsgard protiv Danske (Pedersen and Baadsgaard v. Denmark) predstavka br. 37698/97, Presuda EKLJP od 19. juna 2003. godine;

⁶⁴ Vidi: Jersild protiv Danske (Jersild v. Denmark), predstavka br. 15890/89, Presuda EKLJP od 23. septembra 1994. godine;

⁶⁵ Vidi: Bodrožić protiv Srbije (Bodrožić v. Serbia), predstavka br. 32550/05, Presuda EKLJP od 23. juna 2009. godine; Lindon, Očakovski-Lorens i Juli protiv Francuske (Lindon, Otchakovsky-Laurens i July v. France), predstavka br. 21279/01 i 364487/02 od 22. oktobra 2007. godine;

⁶⁶ Vidi: Kobentauer i Standards Verlag protiv Austrije (Kobenter und Standards Verlags GMBH v. Austria), predstavka br. 60899/00, Presuda EKLJP od 2. februara 2007. godine; Nilsen i Jonsen protiv Norveške (Nilsen and Johnsen v. Norway), predstavka br. 23118/93, presuda EKLJP od 25. novembar 1999. godine;

Von Hannover protiv Nemačke

Predstavka u slučaju *Van Hannover protiv Nemačke*⁶⁷, podneta je protiv odluke Saveznog ustavnog suda Nemačke kojom je odbijen zahtev za zabranu objavljivanja fotografija princeze Karoline od Monaka na kojim se nalazila sa svojom decom. Nemački nižestepeni sudovi su tada odobrili zabranu objavljivanja predmetnih fotografija, navodeći da je potreba dece za zaštitom privatnosti veća od potrebe odrasle osobe. Nemački ustavni sud je međutim zaključio da u tom slučaju nema povrede prava na privatnost, te da princeza kao javna ličnost mora da toleriše publikaciju svojih fotografija u javnosti, na javnim mestima čak i ako je prikazuju u obavljanju svakodnevnih poslova iz njenog privatnog života, a ne prilikom obavljanja zvaničnih dužnosti.

Odlučujući po predstavci u ovom slučaju, Evropski sud za ljudska prava je pak stao na drugačije stanovište, te je zaključio da se tzv. paparaco fotografije snimaju u klimi konstantnog uznemiravanja koja izaziva jak osećaj mešanja u privatni život pa čak i osećaj proganjanja. ESLJP je tada utvrdio povredu člana 8, te je zaključio da opšta javnost nije imala legitiman interes da sazna gde se podnosilac zahteva nalazi ili kako se obično ponašala u svom privatnom životu, čak i ako se pojavila na mestima koja nisu privatna. Svako, uključujući i poznate ličnosti, trebalo bi da ima "legitimno očekivanje" da će njihov privatni život biti zaštićen.

Von Hannover protiv Nemačke br. 2

Predstavka u slučaju *Van Hannover protiv Nemačke br. 2*⁶⁸, podneta je protiv odluke Saveznog ustavnog suda Nemačke kojom je odbijen zahtev za zabranu objavljivanja fotografije princeze Karoline od Monaka koju je pratio i članak o lošem zdravlju njenog oca princa Rejnijera III. U svojoj odluci u kojoj je utvrdio da nije došlo do povrede člana 8 EKLJP, sud je stao na stanovište da javne ličnosti ne mogu uživati istu zaštitu kao i obični građani,

⁶⁷ Vidi: Van Hannover protiv Nemačke (Von Hannover v. Germany) , predstavka broj 59320/00, presuda ESLJP od 24. juna 2004. godine

⁶⁸ Vidi: Van Hannover protiv Nemačke 2 (Von Hannover v. Germany no. 2) , predstavka broj 40660/08, presuda ESLJP od 7. februara 2012. godine

da ranije ponašanje osobe ne može biti osnov za uskraćivanje svake zaštite od publikacije fotografija, da kontekst u kojem su osobe prikazane na fotografijama koje se objavljuju može biti odlučujući faktor, te da način fotografisanja (sa prethodnom dozvolom ili znanjem ili skriveno) takođe može biti relevantan za donošenje odluke.

Axel Springer AG protiv Nemačke

Predstavka u slučaju *Axel Springer AG protiv Nemačke*⁶⁹ podneta je protiv odluke nemačkog suda kojom je zabranjena publikacija članka o hapšenju poznatog nemačkog glumca zbog posedovanja kokaina, sa zauzetim stanovištem da zbog malog značaja krivičnog dela ne postoji interes javnosti da dobije informacije o tom događaju. U svojoj odluci u kojoj je utvrdio povredu člana 10 EKLJP, sud je naglasio ulogu medija kao čuvara javnog interesa u demokratskom društvu, te da mediji imaju dužnost da objavljuju informacije i ideje o pitanjima od značaja za javnost a da javnost ima pravo da ih primi. Sud je takođe naveo da bi se primenila zaštita garantovana članom 8, napad na nečiju reputaciju mora dostići određeni stepen ozbiljnosti, tako da se uživanju ovog prava zaista nanosi šteta.

Delfi AS protiv Estonije

Pitanje odgovornosti internet portala za komentare svojih čitalaca od velike je za slobodu izražavanja na internetu. Odluka kojom je ESLJP u slučaju *Delfi AS protiv Estonije*⁷⁰ utvrdio da postojanje odgovornosti medijskih portala za komentare čitalaca ne predstavlja povredu slobode izražavanja iz člana 10 EKLJP-a, naišla je na mnogobrojne kritike. U odluci ESLJP-a u predmetu *MTE protiv Mađarske*⁷¹ posebno je istaknuta briga da bi nametanje

⁶⁹ Vidi: Aksel Springer AG protiv Nemačke (Axel Springer v. Germany), predstavka broj 48311/10, presuda ESLJP od 7. februara 2012. godine

⁷⁰ Vidi: Delfi AS protiv Estonije (Delfi AS v. Estonia), predstavka broj 64569/09, presuda ESLJP od 16. juna 2015. godine

⁷¹Vidi: MTE protiv Mađarske (Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and index.hu zrt v. Hungary), predstavka broj 22947/13, presuda ESLJP od 2. februara 2016. godine.

odgovornosti internet portalima moglo imati negativne posledice i dovesti do zatvaranja sekcije sa komentarima, da bi to moglo imati negativne posledice po slobodu izražavanja samih čitalaca. Iako ova odluka možda ne predstavlja bitan oklon od slučaja Delfi, slučaj *MTE protiv Mađarske* pokazuje da ESLJP još uvek nije ovo pitanje rešio na koherentan način koji bi napravio pravi balans između slobode izražavanja i njenih ograničenja. Prilikom donošenja odluke u ovom slučaju sud je uzeo u obzir ekstremnu prirodu komentara u pitanju, činjenicu da su komentari objavljeni u reakciji na članak izdat od strane podnosioca predstavke na njihovom informativnom internet portalu, koji se vodi na komercijalnoj bazi, nedostatak mera preduzetih od strane podnosioca predstavke da se uklone uvredljivi komentari bez odlaganja nakon objavljivanja i umerene sankcije nametnute podnosiocima zahteva (320 evra).

MTE protiv Mađarske

Slučaj *MTE protiv Mađarske*⁷² bio je prilika za ESLJP da zauzme stav koji bi napravio bolji balans između slobode izražavanja i njenih ograničenja. Ovu odluku kojom je utvrdio povredu člana 10 EKLJP, sud je ipak zasnovao na bitno drugačijem činjeničnom stanju (u odnosu na presudu u slučaju Delfi). ESLJP je, utvrđujući da je podnosiocima predstavke trebalo tretirati kao medije, izdvojio i bitne razlike u odnosu na slučaj Delfi, te je naveo odsustvo profita kao motiva i odsustvo govora mržnje. Zaključak suda je bio da su komentari objavljeni na internet portalu podnosioca predstavke, a koji su se ticali zloupotreba državnih agencija za nekretnine bili opravdani i da je njihova objava bila u javnom interesu.

⁷²Ibid.

Urednički odbor Pravoje Delo i Štekel protiv Ukrajine

U predmetu *Urednički odbor Pravoje Delo i Štekel protiv Ukrajine*⁷³ sud je po prvi put priznao da se član 10 Konvencije mora tumačiti kao nametanje obaveze državama potpisnicama Konvencije da stvore odgovarajući regulatorni okvir kako bi se obezbedila delotvorna zaštita slobode izražavanja novinara na internetu. U tom slučaju, podnosiocima predstavke je naloženo da isplate naknadu za ponovo objavljivanje anonimnog teksta, koji je objektivno bio klevetnički, i koji su preuzeli sa Interneta (uz uvod koji ukazuje na izvor i distancira ih od teksta). Takođe im je naloženo da objave demanti i izvinjenje - iako ovo drugo nije predviđeno zakonom.

U zakonu Ukrajine, nije bilo pravne zaštite za novinare koji ponovo objavljuju sadržaj sa interneta. Svaka mera koja ograničava pristup informacijama na koje javnost ima pravo stoga posebno mora biti opravdana ubedljivim razlozima.

Stol protiv Švajcarske

Slučaj *Stol protiv Švajcarske*⁷⁴ tiče se novinara koji je osuđen na novčanu kaznu zbog objavljivanja poverljivog izveštaja švajcarskog ambasadora u SAD o strategiji koju je trebalo da usvoji švajcarska Vlada tokom pregovora, i sa Svetskim jevrejskim kongresom i švajcarskim bankama, u vezi sa kompenzacijom za žrtve holokausta na račun deponovanih sredstava u švajcarskim bankama. Veliko veće Evropskog suda za ljudska prava reklo je da, načelno, pravo na slobodu izražavanja štiti objavljivanje poverljivog materijala u slučajevima kada to služi javnom interesu. Međutim, Sud je smatrao da je obelodanjivanje delova ambasadorovog izveštaja imalo negativne posledice na pregovore, posebno zbog članaka napisanih na izuzetno senzacionalistički način, koji su pratili objavljivanje izveštaja. Sud je primetio da je novinar, podnosilac predstavke, morao znati da je objavljivanje izveštaja krivično delo. S toga, uzimajući u obzir i relativno

⁷³ Vidi: *Urednički odbor Pravoje Delo i Štekel protiv Ukrajine* (Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine), predstavka broj 33014/05, presuda ESLJP od 5. maja 2011. godine

⁷⁴ Vidi: *Stol protiv Švajcarske* (Stoll v Switzerland), predstavka br. 69698/01, presuda ESLJP od 10. decembra 2007. godine

nisku novčanu kaznu koja je izrečena novinaru, Sud nije utvrdio da je prekršeno njegovo pravo na slobodu izražavanja. Treba napomenuti da je pet sudija (od ukupno 17) izrazilo neslaganje sa presudom, našavši da se većina sudija, po njihovom mišljenju, nepotrebno fokusirala na senzacionalističku prirodu članka umesto na važnost pitanja od javnog interesa.

Tajms 1 i 2 protiv Ujedinjenog Kraljevstva

Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, dužnost štampe da se pridržava principa odgovornog novinarstva, potvrđivanjem tačnosti objavljene informacije (dobra vera, etika, pouzdane informacije) je još strožija po pitanju informacija koje se bave prošlim događajima, u vezi sa kojima nema urgencije - internet arhive koje predstavljaju glavni izvor obrazovanja i istorijskog istraživanja - nego vesti o trenutnim aferama, koje su po definiciji „kvarljiva roba” (*Tajms 1 i 2 protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁷⁵).

⁷⁵ Vidi: *Tajms 1 i 2 protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (Times Newspapers Ltd (nos. 1 and 2) v. the United Kingdom), predstavke broj. 3002/03 i 23676/03, presuda ESLJP od 10. marta 2009. godine.

X. PREDLOZI

- Raditi na stalnoj edukaciji sudija o primeni prakse Evropskog suda za ljudska prava i učiniti relevantne odluke tog suda, kao i odluke u kojima su se domaći sudovi⁷⁶ pozivali na odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima, lako dostupne sudijama, kao i široj javnosti.
- Raditi na stalnoj edukaciji novinara koji izveštavaju o sudskim postupcima o osnovnim pravnim institutima, radi unapređenja kvaliteta i analitičnosti njihovog rada, sa posebnim naglaskom na poštovanje pretpostavke nevinosti i prava maloletnika.
- Raditi na ujednačavanju sudske prakse u pogledu visine dosuđene naknade štete i sudskih troškova, sa posebnim naglaskom na to da se prilikom odmeravanja naknade štete vodi računa o ekonomskoj moći medija kako bi se predupredila mogućnost da naplatom dosuđene naknade štete dođe do gašenja medija.
- Proširiti postojeće sudske upisnike kako bi omogućili upis činjenice da su stranke u postupku novinari ili mediji i omogućiti slobodan pristup aktuelnim statističkim podacima na portalu sudova radi lakšeg uvida javnosti u efikasnost rada sudova.⁷⁷
- Razmisliti o merama koje bi ubrzale donošenje odluka Višeg suda u Beogradu u postupcima koji se odnose na slobodu medija, a na osnovu problema uočenih tokom sprovedenog praćenja.⁷⁸

⁷⁶ Odluke domaćih sudova zavedene u poseban registar pravnosnažnih presuda u kojima su se sudovi pozivali na odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima.

⁷⁷ Npr. broj podnetih prijava, broj pokrenutih postupaka, ovlašćeni podnosioci, ishodi postupaka, broj ukinutih odluka na drugom stepenu, opterećenost sudija i slično.

⁷⁸ Poput velikog razmaka između prijema tužbe i zakazivanja pripremnog ročišta i velikog razmaka između zakazanih ročišta.

- Razmisliti o merama koje bi ubrzale donošenje odluka Upravnog suda u postupcima koji se odnose na slobodu medija, poput propisivanja hitnosti u postupanju.
- Prilikom usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći razmotriti i mogućnost pružanja besplatne pravne pomoći u predmetima vezanim za medijske slobode.